

ROYER-COLLARD

SON ESSAI D'UN SYSTÈME POLITIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} Décembre 1933, à 14 heures

PAR

Gabriel RÉMOND

Président : M. ROLLAND, professeur.

Suffragants } MM. JÈZE, professeur
BARTHELEMY, professeur.

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V°)

1933

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver
les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent
être considérées comme propres à leurs auteurs.*

ROYER-COLLARD

SON ESSAI D'UN SYSTÈME POLITIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} Décembre 1933, à 14 heures

PAR

Gabriel RÉMOND

Président : M. ROLLAND, professeur.

Suffragants } MM. JÈZE, professeur
BARTHELEMY, professeur.

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V°)

1933

+ 33596





ROYER-COLLARD





Digitized by the Internet Archive
in 2026

PREMIÈRE PARTIE

Royer-Collard et son époque

CHAPITRE PREMIER

VIE DE ROYER-COLLARD

Souvent la réputation que les hommes célèbres ont acquise pendant leur vie s'accroît après leur mort. A ce moment leurs œuvres sont publiées, étudiées, critiquées; une rue reçoit leur nom; parfois une statue leur est élevée. Puis le souvenir de leur gloire disparaît peu à peu; bien des personnes savent encore qu'ils ont vécu, tout en ignorant ou en déformant leur véritable figure.

Ainsi s'est affaiblie la renommée dont a joui Royer-Collard, un des plus grands orateurs politiques de la Restauration.

« Lorsqu'on apprenait que Royer-Collard devait prendre la parole, nousdit Philippe, la foule, dès l'aube matinale, assiégeait les avenues du Palais-Bourbon, et quand l'heure arrivait pour lui de monter à la tribune, les galeries étaient envahies par des flots d'auditeurs¹. »

Audebran écrit en 1890 : « Qui se rappelle de nos jours que ce vieillard a été l'un des hommes les plus populaires de notre pays. Son discours sur la liberté de la presse a été tiré à un million d'exemplaires, chiffre formidable en 1827². »

« Son nom était alors sur toutes les bouches; sur lui,

1. Philippe, *Royer-Collard*, p. 214.

2. Audebran, *Camées et croquis*, p. 149.

la France avait les yeux fixés et, recueillant ses discours comme des leçons, elle l'entourait d'une popularité respectueuse¹. »

Royer-Collard fut très commenté et apprécié dans la fin du siècle dernier. Aujourd'hui sa personnalité reste encore assez connue, mais son œuvre est généralement oubliée.

Nous voulons essayer d'en ranimer le souvenir bien que le temps de sa célébrité se soit déjà éloigné.

D'abord il n'est pas sans intérêt de faire revivre la pensée d'un homme qui a connu de son temps, de tels succès oratoires et de rassembler ses théories politiques. Mais d'autre part son œuvre mérite d'être étudiée à cause de la généralité des questions que Royer-Collard a traitées, et de la façon dont il a poursuivi leur examen, ce qui donne à ses doctrines un intérêt encore actuel.

Son caractère le portait vers ce genre d'éloquence, l'époque à laquelle il vivait voulait aussi que tous les débats politiques se ramènent à l'étude des principes fondamentaux du droit public.

« Qui dans la Charte avait triomphé? Était-ce la Royauté? Était-ce la Révolution? L'une et l'autre se disputaient la Charte. Ce problème renfermait dans son sein tous les problèmes de l'ordre social et, en y pénétrant, la politique retournait jusqu'à la philosophie. »

« L'histoire des sociétés modernes, la destinée des sociétés de tous les temps étaient approfondies de nouveau et il fallait bientôt remonter jusqu'à la nature de l'homme². »

Comme ses contemporains et plus qu'eux encore, Royer-Collard a voulu apprendre aux Français quels étaient leurs droits et leurs devoirs et guider les gouvernants dans l'organisation de la vie publique qu'ils essayaient de réaliser.

1. Rémusat, *Eloge de Royer-Collard*, p. 1.

2. Rémusat, *Eloge de Royer-Collard*, p. 26.

A. Les principaux épisodes de sa vie.

La vie de Royer-Collard a fait l'objet d'études et de livres, principalement à l'époque du Second Empire; un des ouvrages les plus classiques est celui de M. de Barante: *La vie politique de M. Royer-Collard*. Il retrace, suivant un ordre chronologique, les événements principaux de son existence et reproduit le texte des plus importants de ses discours.

D'autres auteurs, d'après leurs propres souvenirs, nous ont rapporté, à son sujet, une foule d'anecdotes.

Nous cherchons donc, non pas à refaire sur la vie de Royer-Collard des études déjà faites, mais seulement à donner de celle-ci un bref aperçu, en la situant au milieu des époques agitées que Royer-Collard a traversées et, surtout, en essayant de dégager de cette vie les circonstances qui ont exercé une influence importante sur son caractère et sur ses opinions.

A quelques lieues de Vitry-le-François, en Champagne, le village de Sompuis connaissait encore, quelques années avant la Révolution, des pratiques et un genre de vie qui sembleraient avoir été transportés de Port-Royal, et dont la conservation était due à l'influence de familles comme celles des Royer et des Collard. « Les plus sévères austérités, dit Barante, étaient observées avec zèle; chaque famille y vivait sans rechercher le bien-être de l'aisance et pratiquait la pauvreté évangélique. C'était le jansénisme dans toute sa rigueur et sa morale consciencieuse¹. »

C'est dans ce milieu que naquit en 1763, Pierre Paul Royer-Collard. Son père, Antoine Royer avait épousé Angélique Collard. Dans sa douzième année P. Paul fut envoyé au collège de Chaumont dont son oncle maternel, l'abbé Paul Collard était le supérieur.

1. Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, t. I, p. 5.

Après avoir été à Saint-Omer, chez les Frères de la Doctrine chrétienne, où il fut pendant quelque temps professeur de mathématiques, Royer-Collard vint à Paris. Il y entra comme clerc chez un de ses parents du côté paternel Royer de Beaugency, procureur au Parlement de Paris. Il fut accueilli par les maîtres d'alors Target, Gerbier, Tronchet.

En 1787 il plaide sa première cause devant la Grande Chambre du Parlement; il professa toujours pour cette magistrature qu'il avait ainsi connue vers sa fin, une vive admiration.

Il accueille la Révolution avec faveur. De 1789 il disait : « C'était le temps du patriotisme ». La nuit du 4 août l'avait transporté d'admiration; la commune de Paris avait été proclamée le 27 juin et Paris avait été divisé en un certain nombre de sections. Royer-Collard est élu délégué de celle de Saint-Louis-en-l'Isle, et il rencontre à l'Hôtel de Ville, Danton, champenois comme lui.

Les habitants de l'Île étaient surtout des bateliers; par des conversations fréquentes, il essaie de leur inculquer des idées raisonnables.

En mai 1793, alors que les Girondins possédaient la majorité à la Convention, il porte à la barre de cette assemblée une adresse au nom de sa section, devenue Section de la Fraternité, à propos de l'enrôlement volontaire contre l'insurrection éclatant dans les départements de l'Ouest.

« Nous défendrons la Convention contre ceux qui, sous le masque du patriotisme, veulent tuer la liberté, que le sceptre sanglant de l'anarchie soit brisé, que le règne de la loi commence. »

Mais, peu après, les Girondins sont renversés, poursuivis et traqués. Les espoirs et l'enthousiasme de Royer-Collard s'évanouissent.

Ne se sentant plus en sûreté à Paris, il s'enfuit rapidement à Sompuis.

Il s'y dissimule, en allant labourer dans les champs, un livre placé sur sa charrue.

Le procureur syndic du district de Vitry, admirant la ferme conduite de sa mère, qui le reçoit, n'exécute pas

l'ordre d'arrestation, envoyé par le comité de salut public.

Après le 9 thermidor, Royer-Collard, revenu à Paris, prend part à quelques séances du club royaliste des Clichyens, qui se tenaient à l'Hôtel de Clichy, rue Neuve des Capucines. Il y rencontre notamment : Pichegru, Barbé-Marbois, Portalis, Pastoret, Vaublanc, Boissy d'Anglas, Quatremère de Quincy, Camille Jordan.

Puis, il retourne à Sompuis où il proteste contre des réquisitions, sous forme d'une lettre adressée à un des administrateurs du département.

« Nous n'avons pu constater la suite de cette résistance à une oppression imperceptible par rapport à tant d'autres, mais nul doute qu'elle n'ait beaucoup retenti dans le département de la Marne car nous voyons quelques mois après la candidature de M. Royer-Collard laboureur (!) à Sompuis, sa nomination et son remerciement public aux citoyens électeurs¹. »

Ainsi élu en 1797 député au Conseil des 500, il y reste d'abord sur la réserve. Le 26 messidor an V (14 juillet 1797) il y prononce sur la liberté des cultes son premier et unique discours, qui produit beaucoup d'effet.

Le 18 fructidor, il est parmi ceux dont l'élection est annulée.

Après cet acte de violence, commis au mépris des lois, pour lui, la République, ne se soumettant plus aux règles de la légalité, n'est plus légitime.

Il pense alors qu'une monarchie légitime peut, mieux qu'un gouvernement issu des désordres de l'anarchie, assurer le règne des lois et le respect des droits de la nation.

Or, à ce moment, le comte de Provence, mal renseigné mais perspicace désire être mieux informé ; il est en rapport avec l'abbé de Montesquiou, le marquis de Clermont-Gallerande et l'abbé d'André. Celui-ci se met en rapport avec Royer-Collard et d'autres personnes qui, comme lui, tendraient à se tourner vers la monarchie, tels Pastoret, Jordan, Quatremère de Quincy.

D'André fait renoncer le comte de Provence à une res-

1. Villemain, *Jeunesse de Royer-Collard.*, p. 80.

tauration proche et lui propose la formation d'un comité de renseignements avec Royer-Collard, président.

En 1798, Royer-Collard, rencontre d'André en Suisse avec Jordan qui s'y est réfugié. Il pose comme condition à la présidence de ce Conseil, qu'il y ait un secret inviolable, et qu'il n'existe aucun rapport avec les émigrés imprudents. L'abbé d'André sera le courrier.

Son action s'y manifeste surtout par deux réponses qu'il envoie à Louis XVIII à l'occasion de la lettre adressée par celui-ci à Bonaparte et de la proposition que lui fit peu après le premier Consul de renoncer à ses droits de prétendant.

Le Conseil secret ne se réunit pas longtemps, Royer-Collard décida de sa dissolution à cause de l'esprit peu compréhensif des émigrés.

Il vit alors à Paris avec une société d'amis comme lui plutôt indépendants qu'opposants. Ils souhaitaient peut-être le cas échéant une restauration qui ne serait pas une contre-révolution et n'amènerait aucune réaction.

Bien qu'opposé au régime impérial, il reste en dehors de toute activité politique et on peut se demander si pour Royer-Collard l'Empire a jamais existé tant cette grande période semble avoir laissé peu de traces dans son esprit.

En 1811, Pastoret doyen de la Faculté des Lettres et titulaire de la Chaire de l'histoire de la philosophie devient sénateur. Royer-Collard accepte de le remplacer, mais il se refuse, le jour de son installation, à prononcer quelques paroles de louange à l'égard de l'Empereur.

Il voulut dans ses cours réfuter la théorie sensualiste de Condillac en s'appuyant sur la philosophie écossaise dont Reid était l'auteur le plus éminent.

Il découvrit par hasard sur les quais un ouvrage de celui-ci : *Recherches sur l'Entendement humain* et l'ayant apprécié il se procura ensuite les autres ouvrages de Reid.

C'est précisément dans une édition des œuvres de Reid que Jouffroy inséra, avec sa permission, quelques fragments de ses leçons.

Au retour des Bourbons, Royer-Collard juge l'avenir

plein d'espérances, et il entrevoit un régime qui réalisera la consécration de ses conceptions politiques.

Il connaît, pour avoir collaboré avec Louis XVIII, l'esprit modéré du souverain.

La Charte le remplit de satisfaction. Il y voit un texte sûr et raisonnable qu'il se promet de défendre et de compléter avec ardeur.

En 1814 il est nommé par Monsieur, directeur de la Librairie, et il exerce une influence importante sur les principaux personnages qui contribuent au retour de Louis XVIII, principalement sur l'abbé de Montesquiou.

Le retour de Napoléon qu'on appelle à cette époque « le 20 mars » est considéré par Royer-Collard comme une Révolution seulement, dont la fin aggravante est prévue dès le début.

Aussi reste-t-il doyen de la Faculté des lettres pendant les Cent Jours et prête-t-il le serment de fidélité.

Lui et ses amis craignent que Louis XVIII à son retour prochainement escompté, ne fasse preuve de sentiments irrités. Ce sont eux qui chargent Guizot d'aller à Gand rendre compte à Louis XVIII de la situation et de lui faire part de leurs craintes.

Au retour du Roi, Royer-Collard est nommé Conseiller d'Etat et président de la Commission de l'Instruction publique.

Dès les premières élections il est élu député du département de la Marne, qui, dans la suite, lui accorda sans discontinuité sa confiance jusqu'en 1840.

Avec la première session, commence sa lutte pour la monarchie constitutionnelle qu'il veut défendre contre une réaction passionnée et une anarchie révolutionnaire. En 1816, il apprend avec joie la dissolution de la Chambre introuvable, dont il combattait la majorité ultra-royaliste.

Pendant la première partie de la Restauration « il fut dans une disposition active, et prit un intérêt sincère aux affaires publiques¹ ».

Il soutint principalement le ministère Decazes.

1. Barante, *Royer-Collard*, p. 12.

Ce dernier voulut même l'appeler au Ministère, mais Royer-Collard ne se laissa pas persuader, même lorsque la présidence du Conseil lui fut offerte.

Rapidement il se met dans la situation d'un opposant.

En 1818, avec les doctrinaires, il cesse de soutenir le cabinet de Richelieu.

L'année suivante il donne sa démission de président du Conseil de l'Instruction publique.

Rayé de la liste des conseillers d'Etat en 1820 il ne manque pas les occasions de manifester son hostilité au Ministère.

« Au sujet de la discussion sur le double vote, Royer-Collard affligé de la situation, mécontent de ses amis, en désaccord avec toutes les opinions, blâmait tout et ne conseillait rien¹ ».

Dans un sentiment commun de mécontentement et d'opposition au gouvernement il se retrouve avec Talleyrand. Celui-ci cherchait dans sa disgrâce un interlocuteur.

Or, Royer-Collard faisait des séjours de plus en plus fréquents dans la terre de Châteaueux, dont sa femme avait hérité d'une tante et qui ne se trouvait éloignée de Valençay que de quelques kilomètres.

Royer-Collard reçoit Talleyrand à Châteaueux en 1821 et à partir de ce moment ils se firent des visites régulières et échangèrent une correspondance qui vient d'être récemment publiée par M. Lacour-Gayet.

Jusqu'à la Révolution de 1830 il continue de prendre une part active aux travaux de la Chambre et il y prononce les plus importants de ses discours.

Son prestige grandit chaque jour. En 1828 sa nomination à la présidence de la Chambre est un grand événement de la vie publique d'alors.

La chute de Charles X lui cause une peine profonde, non pas en raison de la personne du monarque dont il avait à plusieurs reprises critiqué la politique, mais parce que

1. Barante, *Royer-Collard*, p. 15.

celui-ci, disait-il lui-même, emportait avec lui un principe, celui de la monarchie légitime pour lequel Royer-Collard avait combattu pendant toute la Restauration.

Toujours fidèlement réélu par ses électeurs de Vitry, il allait encore s'asseoir assez régulièrement sur son banc à la Chambre mais prenait peu d'intérêt aux séances. Il prononce seulement quelques discours pour signaler les inconvénients de certains projets de loi, sachant que son intervention ne serait d'aucun effet pour en écarter l'adoption.

Il préférerait, au contraire, les séances de l'Académie à laquelle il avait été élu en 1827 en remplacement de M. de Laplace.

A la suite du couronnement en 1835 du livre de M. de Tocqueville : *La démocratie en Amérique*, il veut faire connaissance avec l'auteur. Celui-ci, flatté de son approbation bienveillante, tient à lui communiquer les épreuves des deux derniers volumes.

Royer-Collard s'occupe de l'étude des ouvrages présentés à l'Académie, pour les différents prix que celle-ci décernait et à leur sujet il écrivit plusieurs rapports dont on a conservé quelques notes.

En 1844, il tombe gravement malade. Il se rétablit, mais pressentant sa fin prochaine il s'y prépare et veut mourir, sans trouble et sans bruit, dans la solitude de Châteaueux.

Peu après son arrivée, au mois de septembre 1845, il est repris et sans remède, par le mal dont il était atteint. Il fut enterré comme il l'avait désiré dans le cimetière de Châteaueux.

De grands honneurs furent alors rendus à sa mémoire, principalement à l'Académie, où son successeur M. de Rémusat prononça son éloge.

Des études ne tardèrent pas à paraître à son sujet, publiées principalement par ceux qui avaient été les témoins de sa vie politique.

On voit que Royer-Collard, bien qu'il se soit intéressé aux affaires publiques dès 1789, n'eut véritablement un rôle politique que de 1815 à 1830. La période de sa vie

précédant la Restauration doit être considérée comme une époque d'attente et de préparation.

Après 1830 il ne fait que répéter, peu de fois d'ailleurs, quelques-uns des principes qu'il avait déjà énoncés avant la Monarchie de Juillet.

Aussi l'étude du système politique de Royer-Collard ne peut-elle se faire que dans le cadre de la Restauration auquel on rattachera les interventions intéressantes faites par Royer-Collard avant ou après cette époque.

B. Les circonstances qui ont exercé sur Royer-Collard une influence particulière.

Bien que Royer-Collard ait été appelé « laboureur » dans des proclamations électorales, il appartenait « à une de ces vieilles familles de la bourgeoisie qui rivalisaient alors avec la noblesse autant par l'éducation que par l'ancienneté ».

Il était donc de ceux qui désiraient au plus haut point en 1789 la suppression des privilèges et d'un régime basé sur une division de la société en classes, parce qu'ils se sentaient égaux aux privilégiés, sans pouvoir prétendre cependant à la situation que ceux-ci possédaient légalement. Ils voulaient aussi une participation à la vie de la nation et à l'exercice de la puissance publique parce qu'ils se sentaient aptes à remplir ces fonctions.

Mais ils excluaient de l'exercice de ces droits ceux qui, en raison de leur situation sociale, de leur condition personnelle, n'auraient pas les capacités suffisantes.

Ces hommes politiques, qui étaient pour la plupart de grands bourgeois, auraient voulu arrêter la Révolution après les réformes réalisées par l'Assemblée Constituante.

Royer-Collard pensait comme eux et pendant toute sa vie il garda cet esprit des Constituants de 1789.

Il appartenait aussi à ce milieu par ses conceptions sur le rôle de l'Eglise dans l'Etat.

Certains auteurs ont vu en Royer-Collard la marque de l'esprit janséniste qui se serait traduite par la défiance contre l'ultramontanisme.

Si Royer-Collard fut janséniste ce fut plutôt dans le domaine de ses pratiques religieuses. Bien que se réclamant constamment de la religion catholique dont il défendit les droits à plusieurs reprises, il se refusa jusqu'aux dernières années de sa vie à la pratique de ses sacrements.

Il faut dire surtout que le sort des Eglises en France, tour à tour prépondérantes ou pourchassées, la vue des luttes religieuses auxquelles il a assisté, lui avaient donné le désir d'établir un accord entre l'Etat et l'Eglise et de trouver à l'un et l'autre une délimitation de leur terrain d'action réciproque.

*
* *

Mais, comme pour tous ses contemporains, l'événement qui exerça sur lui la plus grande influence, c'est la Révolution.

« Il est impossible lorsqu'on étudie Royer-Collard, d'isoler sa philosophie politique des événements de sa vie. La haine de la Convention et de son despotisme, dont il a senti les effets, lui dicte toutes ses solutions¹ ».

Il n'a jamais pu séparer des souvenirs les plus redoutables de la Révolution, la notion de souveraineté du peuple.

Jugeant la Révolution, il n'a aucun regret du passé écoulé mais il estime que détournée de ses voies dès le début et emportée par une fatalité irrésistible, elle a fait ou légué au monde tout le contraire de ce qu'elle a voulu.

C'est surtout à partir du 18 fructidor qu'il s'est séparé d'elle. Il aurait dit un jour à ce sujet : « Ne persécutez jamais un homme pour une opinion qu'il n'a pas ; vous la lui donnerez. »

Il a gardé des excès de la Révolution un dégoût qu'il exprimait un jour en disant : « Il y a deux êtres dans le

1. Michel Henry, *L'idée de l'Etat*, p. 292.

monde que je n'ai jamais pu voir sans un soulèvement intérieur, c'est un régicide et un prêtre marié. » Ce sentiment ne l'a d'ailleurs pas empêché dans la suite de nouer des relations amicales avec Talleyrand.

Mais s'il répudie les fautes de la Révolution, il se réclame au contraire de plusieurs des principes que celles-ci a posés. Dans une intervention à propos du droit d'aînesse, il affirme que ces principes sont « éternels comme la justice » et que la Révolution ne fit qu'en assurer la promulgation. « Pourriez-vous me dire dans quelle loi étaient écrits en 1789 les droits publics des Français, l'égalité devant la loi, la liberté de conscience, la liberté de la presse? Il ne faut pas demander sans cesse à la Révolution des souvenirs irritants qui ne sont propres qu'à troubler et diviser les esprits; elle a fait beaucoup de mal, mais elle a fait aussi quelque bien; elle a été l'origine de beaucoup d'erreurs mais elle est aussi la date de beaucoup de vérités¹. »

Guizot exprime sur la Révolution une opinion semblable à celle de Royer-Collard. « Je ne veux rien méconnaître de la Révolution, dit-il; je ne prétends la décharger de rien. Vous me direz qu'elle a violé la justice, opprimé la liberté; je vous répondrai oui. Mais je dirai que la Révolution amenée par le développement nécessaire d'une société en progrès a été la lutte terrible mais légitime du droit contre le privilège, de la liberté légale contre l'arbitraire². »

Royer-Collard même lorsqu'il fut devenu un fervent défenseur de la royauté légitime resta toujours le révolutionnaire de 1789.

* * *

Les amitiés de Royer-Collard et les revers qu'il a subis à ce sujet ont eu aussi une influence sur ses doctrines.

Camille Jordan fut le meilleur de ses amis. Quelques mots de sa vie permettent de voir en lui une évolution de sentiments semblables à celle que Royer-Collard a subie.

1. Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, t. II, p. 270.

2. Montlosier, *De la Monarchie française au 1^{er} janvier 1821*, t. I, p. 104.

Jordan était avec Mounier aux Etats du Dauphiné à Vizille en 1789.

« Dès lors s'enracina en lui cet amour de la liberté et de la justice, uni et confondu avec un invariable sentiment de droiture et de modération¹. »

Proscrit avec les Girondins il se réfugie en Suisse puis en Angleterre où il devient l'ami d'émigrés français « qui, comme lui, ne connaissaient point de liberté, sans l'humanité, la justice et la raison ».

Revenu en France sous le Directoire, il gagne la Suisse au 18 fructidor. Il est élu par Lyon au retour de Louis XVIII.

On pense récompenser sa fidélité par des titres de noblesse. « Il s'étonne de cette façon de l'honorer et de cette complète méconnaissance de la Révolution sociale qui avait changé la France. »

Reélu en 1816 après la dissolution de la Chambre introuvable, il prend place à côté de Royer-Collard. « Comme lui il cherche des garanties pour les libertés dans la monarchie légitime ».

A la mort de Jordan le 19 mai 1821, Royer-Collard pouvait dire sur sa tombe : « Nous sommes entrés il y a vingt-quatre ans dans la carrière publique et pas un seul jour dans une si longue routenous n'avons été désunis. Même but, même pensée, même fortune. »

Royer-Collard, aima toute sa vie, vivre au milieu d'amis qui, comme Jordan, avaient des préoccupations semblables aux siennes et avec lesquels il discutait de ses idées politiques.

Mais Jordan est peut être le seul avec lequel il n'ait pas connu de mésentente.

Malgré l'estime qu'il avait pour Guizot, il se brouilla avec lui en 1819. « Il me regarde, disait-il, comme une pièce de son jeu d'échecs; c'est ce que je ne veux pas souffrir. »

Il se fâcha aussi avec un de ses anciens amis, de Serre. Celui-ci n'avait pas consulté Royer-Collard avant d'accepter

1. Barante, *Etudes historiques et biographiques*, t. I, p. 302.

le Ministère de la Justice dans le Ministère Dessolès-Decazes. L'amitié qu'il avait pour lui, l'habitude de lui donner des conseils toujours acceptés rendirent cet oubli très sensible à Royer-Collard.

De Serre lui proposa de la part du Roi une pension lorsqu'il fut rayé de la liste des Conseillers d'Etat en 1820.

Royé-Collard la refusa, et ce fut pour lui la raison d'une rupture irréparable de son amitié pour de Serre.

Elu aux élections partielles de 1821 Royer-Collard arrive à la Chambre profondément irrité parce que de Serre, garde des sceaux, son ancien ami, avait fortement recommandé à tous les magistrats sur lesquels il avait une action, et cela Royer-Collard l'avait su, de ne rien négliger pour l'écarter. Ce n'était pas sans peine qu'il était arrivé à surmonter un si gros obstacle.

« Sa colère dès lors n'avait plus de bornes; ses anciens sentiments d'amitié pour M. de Serre s'étaient changés en haine. Il arrivait avec la résolution de ne rien épargner pour renverser un Ministère qui se permettait des procédés aussi durs et qui avait tout fait pour lui enlever dans son département un crédit et une considération dont il jouissait depuis plus de trente ans¹. »

On comprend alors qu'à cette époque il cherchait plutôt à développer dans ses discours des arguments défavorables aux projets ministériels.

Les brouilles successives qu'il eut avec la plupart de ses amis, cependant anciens et éprouvés, influèrent péniblement sur son caractère et elles expliquent le ton chagrin et désespéré qu'il prit vers la fin de sa vie.

1. Pasquier, *Histoire de mon temps*, t. V, p. 381.

CHAPITRE II

LE MILIEU POLITIQUE

A. Situation en 1815.

Royer-Collard voulait trouver une formule de transaction qui permit de remédier aux difficultés de la situation, telle qu'elle se présentait en 1815.

A cette date, après les secousses de la Révolution, les changements de gouvernements, les luttes à l'intérieur, les guerres à travers l'Europe, la France connaît un temps d'arrêt.

Elle vient jusqu'à ce jour de vivre la Révolution, puisque Napoléon, comme les historiens l'ont depuis démontré, n'était que le continuateur, le gardien des conquêtes de celle-ci.

Malgré les nombreux événements qui se sont écoulés avec rapidité, quelques années seulement séparent de 1789.

Après cette expérience, cette transformation sans précédent, la nation éprouve, un grand sentiment de lassitude.

La royauté avait été considérée par beaucoup, comme une forme de gouvernement à jamais disparue.

Les alliés eux-mêmes avaient douté de la possibilité d'une restauration, tellement à leur avis, les Bourbons étaient désormais inconnus en France.

Cependant voici que Louis XVIII revenait et la France le recevait sans presque aucune opposition.

La royauté ne fut pas seulement acceptée sans résistance; son rétablissement fut considéré comme une nécessité par des révolutionnaires qui, sans être devenus royalistes, cherchaient avant tout une autorité capable de gouverner.

Après la Révolution il restait, en effet, des partis haineux et acharnés.

Il fallait une autorité supérieure étrangère aux partis qui conclût entre eux un traité solennel et se chargeât de le faire respecter.

Les révolutionnaires et les contre-révolutionnaires voilà, les deux partis : le Roi et la Charte, voilà la puissance médiatrice.

L'ensemble de la nation se rendait compte de la nécessité d'une organisation, d'une reconstruction à opérer dans le domaine de la vie publique.

a) *Les tendances politiques en 1815*

Les Français étaient las de la politique et du système constitutionnel en 1814. « Mais la France avait conservé le sentiment très vif de l'égalité conquise et si les théories constitutionnelles étaient mises en oubli par la génération élevée dans les lycées et dans les camps, le souvenir des premiers triomphes remportés par la démocratie sur l'ordre social antérieur à 1789 était aussi vif qu'aux jours de la Bastille¹. »

« Depuis 20 ans les Français ont mis en pratique toutes les théories qu'ils s'étaient plu à former. Des essais sanglants sont venus les détromper. Cependant les idées d'une indépendance légale et légitime ont survécu : elles existent partout, dans le soldat, sous la tente, chez l'ouvrier dans sa boutique².

La majorité des Français était disposée à accepter toute forme de gouvernement qui respecterait les conquêtes essentielles de 1789, une participation à la vie publique, une stricte égalité sociale.

Les revendications des premiers jours de la Révolution étaient restées intactes au travers de tous les excès et de tous les déboires qui avaient suivi.

1. Carné, *Etude sur l'histoire du gouvernement représentatif*, t. II, p. 2.

2. Chateaubriand, *Réflexions politiques*, p. 69.

« L'évidente anarchie qui régnait dans le gouvernement royal, dit M. Madelin, avait fait souhaiter pour tous une Constitution; par là les neuf dixièmes des Français n'avaient entendu qu'une Charte organisant enfin l'Etat.

Egalité devant l'impôt et la justice, abolition du régime féodal, administration méthodiquement ordonnée, voilà ce qu'on avait voulu en janvier 1789.

On avait obtenu à peu près tout cela au mois d'août de cette année, et le 5 août au matin on avait, en s'embrassant déclaré la Révolution close¹. »

Il y eut des excès mais la nation les subit parce que ses conquêtes étaient menacées, telles l'attitude de résistance de la Cour, le secret espoir du retour à l'ancien état de choses.

« On voulait en 1794 ce qu'on avait voulu en 1789 et ce que l'on voudra encore en 1799; une France solidement organisée suivant les vœux des cahiers. »

Il en était de même en 1815. Cette continuité n'est pas souvent mise en valeur par des études qui tranchent ces périodes cependant si liées les unes aux autres : la Révolution, l'Empire, la Restauration.

Royer-Collard voulait défendre ces conquêtes de la Révolution.

« L'égalité, dit-il, a-t-elle cessé d'être un besoin invincible, inexorable? Les instincts de la Révolution sont-ils éteints ou sont-ils moins redoutables² ? »

On sait la réponse qu'il fit à l'abbé de Montesquiou lorsque celui-ci lui fit entendre que le roi était disposé à lui donner un titre de comte pour le récompenser des services rendus par lui à la royauté. « Comte vous-même — on peut avoir assez de dévouement pour oublier cette impertinence. »

Il jugeait qu'il aurait renié la Révolution s'il avait accepté cette sorte de distinction.

Il y avait, à l'opposé, des partisans d'une réaction abso-

1. Madelin, *La Révolution*, p. 557.

2. *Archives parlementaires*, t. 34, p. 133.

lue : « Sans parler des passionnés et des enivrés il y avait des théoriciens qui regardaient comme nécessaire un vaste régime de représailles et d'échafauds. Ils ne voulaient pas seulement une révolution politique mais aussi une révolution sociale¹. »

Beaucoup d'émigrés, qui revenaient dans leur pays sans en avoir suivi l'évolution depuis leur départ, pensaient avec sincérité que tout ce qui s'était passé depuis 1789 formait dans l'Histoire de la France une page sacrilège et regrettable qu'il fallait supprimer.

Toutes les personnes modérées redoutaient ces violents désirs de réaction.

Barante une des plus représentatives d'entre elles disait : « Il me semble que la première condition du salut c'est que nous soyons bien établis sur le terrain de la France nouvelle, de la France vivante. Après cela il est de devoir moral d'en ouvrir l'accès aux débris de la France ancienne, de leur accorder l'hospitalité due à leurs malheurs et à leurs nobles souvenirs. Bien regus comme hôtes, repoussés comme conquérants, tel est l'accueil qu'ils ont à espérer. »

Montlosier constatait l'opposition violente entre ces deux partis.

Il voyait dans la France deux nations « l'une comme antédiluvienne, appartenant aux âges antérieurs à la Révolution; l'autre qui est née dans la Révolution même et qui s'y est nourrie². »

Ces deux nations ayant fait, l'une des pertes, l'autre des conquêtes, du moment qu'elles sont remises en action, comme la tendance de l'une est de tout reconquérir, l'autre toute de conserver, il s'élève aussitôt un conflit.

b) *L'organisation centralisée de la France en 1815.*

Le rôle de la Révolution avait été immense, mais souvent négatif. Pour rénover les institutions elle avait voulu supprimer pour reconstruire ensuite. Elle avait détruit

1. Barante, *Souvenirs*, t. II, p. 212.

2. Montlosier, *De la Monarchie française depuis la seconde Restauration jusqu'à la fin de 1816*, p. 40.

l'ancien régime, elle avait fait place nette pour les institutions modernes.

Mais il est difficile de remplacer si rapidement autant d'organisations et de mœurs supprimées.

Aussi Napoléon trouva-t-il un terrain favorable pour bâtir un système qui lui permettrait d'exercer avec efficacité son autorité.

Conservant les cadres établis par la Révolution, il créa une organisation politique et administrative fortement centralisée.

Les inconvénients du régime impérial autoritaire avaient fait apparaître à nouveau la valeur de l'idée de liberté. On voulut alors organiser les libertés individuelles qui contrebalanceraient des pouvoirs trop puissants.

C'est à la Restauration que revient l'honneur « d'avoir introduit dans l'organisation de la France ce principe fondamental des Constitutions modernes : l'alliance de la liberté et de l'autorité¹. »

Cette œuvre est restée.

C'est Royer-Collard surtout qui a cherché à l'établir.

Il semblait à son époque qu'un tel régime d'équilibre, régime de liberté n'était pas compatible avec l'organisation centralisée de l'Empire fondée sur les ruines des institutions de l'ancien régime. Royer-Collard en a dressé à plusieurs reprises le tableau et en a fait les critiques.

Il reconnaît que s'il s'agit seulement de faire exécuter des ordres ou de les transmettre instantanément d'un bout du pays à l'autre, le mécanisme d'une telle organisation est assurément quelque chose de parfait. Mais il est une question à résoudre qui domine toutes les autres : par qui et comment sont donnés les ordres souverains auxquels toute volonté obéit. « Il faut organiser la perfection dans le commandement avant de l'organiser dans l'obéissance². »

La nation ne doit pas devenir la propriété de son gouvernement. Il s'agit d'organiser « un ensemble de résistances aux empiétements possibles du pouvoir qu'on appelle les

1. Barthélemy Joseph, *Introduction du régime parlementaire*, p. 1.

2. Garnier Adolphe, *Royer-Collard*, p. 112.

libertés publiques qui sont d'ailleurs plus nécessaires encore à la stabilité des gouvernements qu'à la grandeur des peuples parce qu'on ne s'appuie que sur ce qui résiste¹. »

D'après Royer-Collard la Révolution n'a laissé debout que des individus. Avec elle avait disparu « cette foule d'institutions domestiques et de magistratures que la vieille société portait dans son sein, faisceaux puissants des droits privés² ».

De la société en poussière est sortie la centralisation qui a pénétré modestement comme une conséquence, une nécessité. « En effet là où il n'y a que des individus, toutes les affaires qui ne sont pas les leurs sont des affaires publiques, les affaires de l'Etat. »

« Ainsi nous sommes devenus un peuple d'administrés sous la main de fonctionnaires irresponsables, centralisés eux-mêmes dans le pouvoir dont ils sont les ministres. La servitude publique sans autre résistance que la générosité des mœurs voilà l'héritage que Louis XVIII a recueilli de l'Empire qui l'avait lui-même recueilli de la Révolution.

Les juges seuls exceptés, la France n'a aujourd'hui d'autres magistrats, d'autres défenseurs de ses droits constitutionnels que les agents de l'autorité. Tels sont les instruments avec lesquels nous exerçons la liberté³. »

« C'est parce que, à la suite de la Révolution les institutions se sont écroulées que vous avez la centralité, c'est parce que les magistratures ont péri avec elle que vous n'avez que des fonctionnaires. »

Royer-Collard entend par ce terme de magistratures, toutes les fonctions et charges indépendantes du pouvoir central.

A cause de cette organisation centralisée, le gouvernement possède un pouvoir excessif, qui se manifeste surtout, d'après Royer-Collard par son influence sur les élections.

« Le ministère vote par l'universalité des emplois et des salaires que l'Etat distribue et qui, tous ou presque tous,

1. Garnier Adolphe, *Royer-Collard*, p. 121.

2. *Arch. parl.*, t. 34, p. 132.

3. *Ibid.*, t. 41, p. 191.

directement ou indirectement sont le prix de la docilité prouvée.

Il vote par l'universalité des affaires et des intérêts que la centralité lui soumet; il vote par tous les établissements religieux, civils, militaires, scientifiques que les localités ont à perdre ou qu'elles sollicitent, il vote par les routes, les canaux, les ponts, les hôtels de ville, etc... car les besoins publics satisfaits sont des faveurs de l'administration; pour les obtenir, les peuples nouveaux courtisans doivent plaire.

En un mot le ministère vote de tout le poids du gouvernement qu'il fait peser entier sur chaque département, chaque commune, chaque profession, chaque particulier¹. »

Dans un autre discours Royer-Collard s'élève encore contre les inconvénients de la centralisation.

« La société est centralisée; son administration tout entière a passé dans le gouvernement; pas un détail de la police locale n'a échappé; se sont les délégués de la souveraineté qui nettoient nos rues et qui allument nos réverbères.

La démocratie n'est pas encore là². »

« N'est-ce donc pas un grand abus que la centralisation? N'est-ce pas un abus que ces 60 à 80.000 employés salariés; que ces centaines de millions dont la disposition est arbitraire et peut donner tant d'influence au gouvernement³. »

Ces opinions de Royer-Collard donnent une excellente idée des critiques qui s'élevaient alors contre le régime centralisé dont la Restauration héritait des régimes précédents.

c) *Les essais de réforme de l'organisation politique.*

Les ultras voulaient que les réformes et le retour en arrière soient absolus. Le progrès et les succès des ennemis de la monarchie ne leur déplaisaient même point. Ils

1. *Arch. parl.*, t. 41, p. 192.

2. *Ibid.*, t. 34, p. 133.

3. *Arch. parl.*, t. 35, p. 499.

prévoient que si le danger devenait menaçant, on aurait recours à leur dévouement et que le pouvoir leur serait remis.

Ils voulaient qu'on répudiât ce qui avait été fait depuis 1789, période qu'il fallait ignorer.

Aussi ils reprochaient à Royer-Collard de prétendre qu'il y a dans la Révolution des changements, des institutions nouvelles à respecter.

Au contraire Royer-Collard envisageait la réorganisation de la vie publique d'une façon très sensée. Il se rendait compte que le système existant à l'heure présente n'était pas parfait par suite des événements au cours desquels il avait été formé, mais ils ne voulaient pas qu'on allât chercher comme remède la résurrection d'institutions périmées.

Il recherchait l'organisation d'un régime équilibré par une juste répartition des pouvoirs et par la reconnaissance et la garantie des libertés individuelles, ces libertés n'étant considérées que comme modératrices du pouvoir.

« Établissez l'autorité d'abord puis créez des libertés comme contrepoids. »

« Les vieilles institutions étant devenues caduques rajeunissez-les. Ne proclamez pas la liberté, mais fondez de nouvelles libertés. Ce seront dans l'ère nouvelle, le système parlementaire, la responsabilité des ministres, l'hérédité de la pairie, la liberté de conscience, la liberté de la presse, l'inviolabilité des personnes, l'inamovibilité de la magistrature, l'établissement du jury¹. »

Ajoutons une autre garantie : la légitimité.

Royer-Collard veut établir des pouvoirs limitateurs comme ceux de l'ancienne France que Montesquieu appelait « pouvoirs intermédiaires ».

C'était le but que s'étaient donné les doctrinaires hommes modérés auxquels Royer-Collard se rattachait.

Ils voulaient, dit Malebouche, « briser l'empire de l'ancienne loi et conserver la nouvelle force sociale, que la loi de la révolution avait créée. Il fallait croire à l'ancienne

1. Gilardoni, *Royer-Collard*, p. Jv.

loi, ils y crurent, ils proclamèrent la légitimité, mais ils l'environnèrent de formes destinées à modérer son action et celle de la nouvelle force¹. »

Il y avait donc dans les idées des doctrinaires deux éléments : la légitimité et l'héritage de la Révolution. Entre les deux était un médiateur : la Charte.

Royer-Collard faisant les éloges de la majorité constituée après la dissolution de la Chambre introuvable disait : « Pour celle-ci la Révolution se réduisit toujours à la Charte, la contre-révolution au Roi et à sa dynastie. »

B. Royer-Collard et le parti doctrinaire.

Les doctrinaires ont été les théoriciens de l'œuvre de reconstruction politique tentée par la Restauration.

Voici comment Thureau-Dangin les situe au milieu des autres partis politiques :

« En dehors des hommes de gauche qui se disaient sans droit les libéraux, étaient d'autres vrais libéraux groupés autour de MM. Royer-Collard, Jordan, de Serre, le duc de Broglie et qui eux voulaient sincèrement la monarchie et la liberté. On les appelait souvent les doctrinaires et ils constituaient l'élément dirigeant du centre gauche². »

« Quelques hommes prirent la direction de ce groupe, s'en firent les théoriciens, en formèrent l'état-major. Mais en même temps qu'ils le dirigeaient ils prétendaient ne pas lui appartenir; ils le dirigeaient pour ainsi dire du dehors³.

C'est pourquoi il n'est pas possible de faire une étude d'ensemble du parti doctrinaire, puisqu'il n'avait aucune unité. Ses membres voulaient former à eux seuls leur groupe» ils étaient cinq ou six tout au plus. Aussi Beugnot disait-il que ce parti aurait pu tenir sur un canapé.

Leur langage sentencieux, leur habitude de recourir à la théorie, le détachement qu'ils manifestaient à l'égard du

1. Malebouche, *Du système des Doctrinaires*, p. 3.

2. Thureau-Dangin, *Le parti libéral sous la Restauration*, p. 79.

3. Barthélemy Joseph, *Introduction du régime parlementaire*, p. 187.

pouvoir, le dédain affiché des contingences les fit appeler : les doctrinaires.

Lisle rapporte que ce nom aurait été trouvé par un huissier qui aurait dit un jour de Royer-Collard à un de ses camarades : « Est-ce qu'il n'a pas fini de doctriner. Quel fichu doctrinaire ! »

Les doctrinaires venaient de tous les points du monde politique, Mounier, Jordan des assemblées révolutionnaires, de Serre officier de l'armée de Condé, Royer-Collard, Pasquier, Barante, serviteurs de l'Empire.

C. Jordan et Royer-Collard les représentaient à la Chambre des députés et le duc de Broglie à la Chambre des Pairs.

Ils eurent, de 1817 à 1830, leurs journaux et leurs recueils périodiques, les *Archives*, le *Courrier Français*, le *Globe*, la *Revue Française* où ils discutèrent selon leurs principes et leurs espérances tous les incidents de la politique active à mesure qu'ils se présentaient.

Ce n'est pas dans ces organes qu'on peut trouver des œuvres intéressantes de Royer-Collard. Il n'aimait pas écrire dans les journaux même dans ceux de son parti. Ainsi Barante dit dans ses *Souvenirs* en parlant du *Courrier Français* : « M. Royer-Collard se gardait bien de collaborer à ce journal qui était pour lui un objet de continuelles impatiences¹. »

Les doctrinaires se réunissaient sur certaines idées générales « la légitimité leur fournissait le point fixe sur lequel pouvait s'appuyer leur système politique ».

Ce sont des révolutionnaires attachés à la légitimité ; ils ne veulent ni la souveraineté du peuple ni même tout à fait l'égalité. Ils ne voient en France d'état social établi que par la Révolution et depuis la Révolution.

« Le caractère général de ces esprits aux allures dogmatiques, c'est l'art de comprendre les circonstances, de s'en inspirer et de donner des airs de théorie aux opinions qu'ils se formaient d'après elles². »

Toutefois il ne faut pas se fier au nom et aux attitudes ;

1. Barante, *Souvenirs*, t. II, p. 375.

2. Barthélemy Joseph, *Introduction du régime parlementaire* (p. 89).

ces doctrinaires avaient des doctrines peu précises ; les principes auxquels ils se ralliaient étaient si généraux qu'ils pouvaient adopter des solutions très variées, sans crainte de se contredire.

Ce qu'ils voulaient en fin de compte réaliser c'était une transaction entre les idées opposées qui s'affrontaient devant eux.

« Si jamais école mérita peu son nom, dit Henry Michel, c'est bien celle des Doctrinaires. On est tenté de croire sur le vu du nom, qu'elle s'appuie sur des principes, inflexibles, rigides, tout d'une pièce. Rien de moins conforme à la réalité. L'attitude des hommes, la hauteur du ton, le langage sentencieux, ne doivent pas faire illusion.

Les Doctrinaires sont pauvres de doctrine ou si l'on aime mieux leur doctrine consiste tout entière à expliquer et à justifier certains état de fait¹ ».

L'œuvre politique qu'ils essayent d'accomplir les astreint d'ailleurs à cette nécessité. Ils cherchent à réconcilier la vieille France avec la nouvelle. Pour y parvenir ils sont obligés de faire tête à la fois aux partisans de l'ancien régime et aux disciples de la Révolution. Entre les deux partis ils occupent le juste milieu, position qui les condamne souvent à refuser les conséquences d'un principe qu'ils admettent ou à refuser le principe lui-même tout en admettant les conséquences.

Par exemple ils prétendent fonder la Monarchie constitutionnelle, mais ils refuseront à la Chambre élue, le droit d'initiative et celui de dicter la politique du cabinet.

« Ces Lycurques du canapé, comme on les appelait, se renfermaient dans le laboratoire de leur esprit, pour dégager à travers l'alambic de leurs théories, la norme de Gouvernement.

Jamais la préoccupation de l'avenir ne venait troubler leur raisonnement dont la charte formait les prémices ; la politique ne devait être qu'une méthode de 'déduction². »

« Un doctrinaire est un être insolent et abstrait³. »

1. Michel Henry, *L'idée de l'Etat*, p. 291.

2. Cassou, *Royer-Collard*, p. 17.

3. Faguet, *Politiques et moralistes*, p. 305.

Ces opinions sévères sur les doctrinaires ont trop tenu compte de l'aspect extérieur de leur conduite, de la contradiction plus apparente que réelle de certains de leurs actes.

Ils étaient en effet des êtres abstraits : c'est peut-être pour cette raison qu'ils ont souvent été imparfaitement ou mal compris.

Royer-Collard a été plus encore que ses autres collègues l'objet de ces observations, à notre avis trop superficielles et trop absolues, qu'une étude approfondie de son système doit permettre de rectifier.

Les doctrinaires ont exercé une influence certaine. Leurs interventions à la tribune n'avaient pas souvent pour effet de modifier le sens des votes, mais par le développement logique de leurs idées ils ont marqué profondément leur trace, et cela d'une façon peut-être peu apparente, dans l'élaboration du droit public français actuel à laquelle les débats parlementaires de la Restauration ont si fortement contribué.

Royer-Collard a été un parfait doctrinaire. Défendant avec ardeur les idées autour desquelles ce petit parti s'était agrégé, il développait cependant ses plaidoyers, suivant son point de vue et avec une complète indépendance. On voit souvent en lui le chef du parti doctrinaire, ce qui est inexact. Il s'est toujours défendu de l'avoir été. C'est seulement par son prestige et son autorité qu'il en est devenu le représentant le plus connu.

Il s'est fâché successivement avec plusieurs de ses amis doctrinaires, et il n'a pas craint d'abandonner les idées de ce parti, lorsqu'elles ne répondaient pas parfaitement à ses conceptions personnelles.

D'ailleurs il n'existe pas de théories du parti doctrinaire; chacun de ses membres avait ses idées politiques.

Les plus complètes, les plus solidement établies sont celles de Royer-Collard.

DEUXIÈME PARTIE

Le système politique de Royer-Collard

Les discours prononcés par Royer-Collard à la Chambre des députés constituent son œuvre politique.

Peut-être semblerait-il aujourd'hui difficile de trouver dans des discours parlementaires un ensemble de doctrines complet et cohérent. Sous la Restauration, beaucoup d'orateurs préparaient leurs discours à l'avance en faisant de véritables ouvrages qui étaient imprimés sous forme de petits factums lorsque leurs interventions avaient produit sur l'Assemblée et dans le pays une grande impression.

Ainsi travaillait Royer-Collard.

C'était un document, mûri depuis longtemps et souvent corrigé qu'il livrait à la Chambre. Ses discours contiennent un véritable essai de système politique.

Encore le système est-il à construire aujourd'hui parce que Royer-Collard n'a jamais fait une œuvre d'ensemble qui regroupât ses théories. Ses opinions sur une même idée sont parsemées à travers plusieurs de ses discours; car chaque fois qu'il prenait la parole, il ne traitait pas seulement du sujet visé, mais en abordait à ce propos beaucoup d'autres. Royer-Collard se rattachant aux principes généraux sur lesquels se réunissaient les doctrinaires, construisit suivant ses conceptions personnelles son système politique.

Dans l'élaboration de ses théories, il s'inspira des idées de Montesquieu

Celui-ci, dit Faguet, est son maître et Royer-Collard s'est assez souvent réclamé de lui avec raison¹.

1. Faguet, *Politiques et moralistes*, p. 290.

A Montesquieu il a pris la théorie de la division des pouvoirs et de cette théorie il a fait sa pensée tout entière. Mais il eût une supériorité ou tout au moins un avantage sur Montesquieu : c'est qu'il était à une époque où on pouvait juger des résultats donnés par l'application pratique des théories du xviii^e siècle.

Bien que Royer-Collard n'ait jamais exposé ses conceptions politiques d'une façon synthétique, celles-ci peuvent se résumer en une formule : Royer-Collard a voulu, en s'appuyant sur la Charte et en se servant d'elle, réaliser une répartition équilibrée des pouvoirs, organiser les libertés individuelles et en assurer la protection pour que la France connaisse un régime véritable de démocratie, qui est essentiellement un régime de liberté.

Cette démocratie, du fait qu'elle est légale et qu'elle procure aux citoyens les libertés nécessaires peut être réalisée par une royauté. Royer-Collard veut même qu'elle le soit par la dynastie restaurée dont il affirme et défend la légitimité.

CHAPITRE PREMIER

LA CHARTE DE 1814 ET LA THEORIE DU POUVOIR

A. La Charte.

Les personnes qui se trouvèrent appelées en 1814 à participer au retour des Bourbons et à la rédaction d'une Constitution étaient à peu près toutes d'accord sur les dispositions essentielles qu'elle devait contenir; la difficulté était de savoir sous quelle forme elles seraient présentées et quels caractères leur seraient donnés.

Le Gouvernement provisoire se composait notamment de Talleyrand, Beurnonville, l'abbé de Montesquiou, Dupont de Nemours.

De ceux qui rappelaient les Bourbons il n'y en avait qu'un : l'abbé de Montesquiou qui n'avait pas été au service de la Révolution ou de l'Empereur.

Les propositions au Sénat furent écartées et la Commission adopta un projet de l'abbé de Montesquiou.

Le principe posé par le Sénat d'un souverain appelé au trône des Français et acceptant la Charte Constitutionnelle était rejeté.

Les Bourbons voulaient revenir de plein droit à raison de la légitimité de leur dynastie.

L'élaboration de la Charte fut rapide et une fois que Beugnot en eut rédigé le préambule, elle fut présentée dans une séance solennelle au Palais du Corps législatif.

Elle reçut une approbation générale parce que, dit Guizot, « elle était écrite d'avance dans l'expérience et la

pensée du pays; elle sortit naturellement de l'esprit de Louis XVIII revenant d'Angleterre, comme des délibérations du Sénat secouant le joug de l'Empire; elle fut l'œuvre de la nécessité et de la raison du temps¹.

« Tout garde la forme d'une concession, mais d'une concession combinée avec habileté et qui ne vient qu'après reconnaissance des droits publics des Français. Il eut été difficile de procéder avec plus de sagesse et d'adopter une meilleure méthode². »

Il avait paru dans l'ordre des idées et des convenances de commencer par définir les droits des Français avant que de s'occuper de la forme du Gouvernement parce que ces droits en étaient indépendants. On n'a pas souvent aperçu tout ce qu'il y avait de sérieux et même de libéral dans la distribution des chapitres de cet acte important. Les droits des Français y sont avant tout reconnus et déclarés. La part ainsi faite à la Nation, il ne restait plus en face que la royauté à qui il appartenait de déclarer elle-même comment elle exerçait son pouvoir à l'avenir.

D'autre part, la Charte était relativement courte. On avait à dessein voulu éviter qu'elle fut trop détaillée; elle consacrait seulement les points fondamentaux du nouveau régime sur lesquels la majorité des Français était d'accord. Comme le fut plus tard la Constitution de 1875, la Charte était une œuvre de transaction.

« Toutes les bases d'une liberté raisonnable y sont posées et les principes républicains s'y trouvent si bien combinés, qu'ils y servent à la force et à la grandeur de la monarchie.

Elle est un traité de paix signé entre les deux partis qui ont divisé les Français, traité où chacun abandonne quelque chose de ses prétentions pour concourir à la gloire de la patrie³. »

Mais l'avenir était de ce fait incertain, car il fallait trouver dans la suite une solution aux problèmes que la Charte n'avait pas voulu aborder.

1. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. I, p. 36.

2. Beugnot, *Mémoires*, p. 500.

3. Chateaubriand, *Réflexions politiques*, p. 70.

Les heureux effets de la Charte étaient subordonnés à la façon dont les partis entendraient l'interpréter et la compléter.

« On avait le sentiment très net que le mode suivant lequel elle allait être appliquée avait une importance primordiale. On sentait très bien que la Charte ne définissait que du dehors la vie constitutionnelle et que la pratique allait être décisive¹. »

« La Charte ne sera jamais pour nous, disait Beugnot, un évangile politique où l'on s'efforcera d'un côté de tirer l'esprit par la lettre et de l'autre de la sauver de la lettre par les inductions tirées de l'esprit. Elle a été donnée de bonne foi; elle doit être entendue de même.

« Nul doute qu'on ne puisse pourvoir par des lois à tout ce que la Charte n'a pas dit, à tout ce qu'elle n'a pas dû dire; mais sous la condition sévère que les lois de détail seront des conséquences plus ou moins éloignées des principes fondamentaux établis par la Charte et ne contrarieront jamais ses dispositions primitives. La Charte n'est point une thèse abandonnée aux hasards de nos arguties. Elle est une concession de nos droits politiques, limitée par sa nature aux droits qu'elle concède². »

Or, malgré les heureuses dispositions de la Charte, le dualisme de principes irréconciliables et l'opposition plus implacable encore des intérêts et des vanités ne pouvaient s'effacer.

Les théories servaient d'arguments et non de principes; les partis en majorité voulaient le régime parlementaire; les minorités le combattaient.

Après avoir adopté une solution pour des motifs politiques, les partis essayaient de la justifier par des constructions juridiques.

Royer-Collard lui-même, bien que le plus impartial et le plus indépendant de son temps, ne put résister tout à fait à cet entraînement.

C'est ainsi que la Charte, d'abord puissance médiatrice

1. Barthélemy Joseph, *Introduction du régime parlementaire*, p. 11.

2. Beugnot, *Mémoires*, p. 563.

devint rapidement le champ de bataille des partis. « C'est dans le traité de paix qu'ils vont chercher des armes pour recommencer la guerre¹. »

B. Royer-Collard et la Charte.

Royer-Collard n'avait pas participé à la rédaction de la Charte; c'est seulement à la lueur des événements et aussi pour les besoins de la politique dont il se fit l'initiateur qu'il apprit tout ce que contenait la Charte et même ce qu'elle ne contenait pas.

Républicain par sentiment, royaliste par besoin et pour être logique avec son système, il lui importait peu de savoir si les nouvelles libertés avaient été librement octroyées ou imposées. L'essentiel était qu'elles existassent et qu'elles pussent entrer dans le rouage d'un bon Gouvernement.

En fait les principes de la Charte se trouvaient en parfaite concordance avec les siens. Cela n'a d'ailleurs rien de surprenant puisque celle-ci avait été rédigée par des hommes de bon sens et de bonne volonté, dont Royer-Collard partageait les idées, au moins dans les grandes lignes.

Quant à ce qui n'avait pas été prévu, Royer-Collard adapta comme bien d'autres la Charte à son système : ce ne fut pas son système qui concorda avec elle.

Faisant de la Charte son point d'appui, il a besoin de la fortifier. Aussi ne craint-il pas de la représenter comme se confondant avec la nécessité historique, ce qui n'est pas très clair.

« La Charte, dit-il, n'est point arbitraire comme les conceptions systématiques de l'esprit; il lui était imposé d'être vraie, d'exprimer fidèlement les intérêts, les mœurs, l'état de la Société qu'elle devait régir. On peut dire encore que l'antiquité ne lui manque pas; les premiers linéaments

1. Guizot, *Du gouvernement représentatif*, p. 8.

de la Charte furent tracés par Louis le Gros quand il affranchit les communes; ils furent ineffaçables dès que Philippe le Bel eût appelé nos pères aux Assemblées¹. »

Royer-Collard reconnaît aux principes de la Charte le caractère des principes « éternels de la raison et de la justice ».

Aussi ne voit-il de point solide pour la France et pour la Chambre que dans la Charte.

Il veut qu'avant tout débat, avant toute réforme, on se rapporte à la Charte pour appliquer ses prescriptions, ou dégager une ligne de conduite conforme aux principes fondamentaux qu'elle consacre.

Il ferait sienne l'opinion de Pasquier : « Combien n'est-il pas important que nous nous pénétrions de la pensée que notre Charte, qui est aujourd'hui le véritable palladium de notre monarchie, ne doit jamais souffrir la plus légère atteinte, à moins de la plus indispensable nécessité, d'une nécessité à laquelle il soit presque évident que tienne le salut public². »

Royer-Collard ne veut pas que la Charte soit modifiée. Celle-ci n'avait prévu ni les cas, ni la procédure de révision.

Deux opinions s'affrontaient à ce sujet : D'après la théorie des ultras, de même que le roi par l'exercice de sa souveraineté avait octroyé la Charte, de même il pouvait, s'il le jugeait utile, la modifier.

Manuel soutenait au contraire qu'elle ne pouvait pas être modifiée par l'autorité du pouvoir qui l'a créée, parce que son ouvrage ne lui appartient plus dès qu'il est accepté par la Nation.

La vraie solution était plutôt que la procédure de révision constitutionnelle était la même que celle prévue pour la confection d'une loi ordinaire.

Royer-Collard pour éviter ces révisions constitutionnelles trop commodes, plaida la thèse de l'immutabilité de la

1. *Arch. parl.*, t. 27, p. 655.

2. *Arch. parl.*, t. 15, p. 274.

Charte. Elle découlait d'ailleurs normalement des caractères qu'il voulait reconnaître à celle-ci.

Il n'admettait pas la distinction faite par Pastoret qui disait : « Le Gouvernement est essentiellement monarchique représentatif; voilà la loi que rien ne peut ébranler. Mais que la Chambre soit renouvelée par cinquième ou bien en totalité, c'est une disposition uniquement réglementaire; nous pouvons donc y toucher. »

On ne voit pas quel critérium aurait pu être choisi pour établir cette distinction.

Mais en déclarant les articles fondamentaux immuables, on proclamait une constitution perpétuelle, ce qui est inadmissible.

Royer-Collard pour justifier sa conception de l'immutabilité de la Charte se basait sur deux arguments : La Charte est la seule garantie de l'ordre de choses existant. Il ne s'est pas encore présenté de nécessité inéluctable qui justifierait à la rigueur une atteinte à la Charte.

Elle ne saurait pas non plus être modifiée indirectement par des lois postérieures dont les dispositions seraient opposées aux principes qu'elle a posés.

« Par cela seul, dit-il, que votre loi est contraire à la Charte, elle porte avec elle la contagion de l'instabilité. »

« Nous n'avons qu'une Charte et elle est toute récente; notre Charte est une loi fondamentale qui est inviolable parce qu'elle est une transaction et une pacification¹. »

Il pousse jusqu'à l'extrême les conséquences de son raisonnement. Ainsi la Charte garantit les droits du peuple; la Chambre telle qu'elle existe est la consécration de ces droits. Donc en modifiant la composition de la Chambre on transforme la Charte qui semble alors « avoir été donné en dérision des peuples qui l'ont reçue et des droits qu'elle a semblé consacrer². »

« La Charte de 1814, qui n'est qu'une suite de transactions entre des temps et des principes contraires, déclare fidèlement l'état de notre Société; elle durera autant que cet état³. »

1. *Arch. parl.*, t. 41, p. 193.

2. *Arch. parl.*, t. 27, p. 655.

3. *Ibid.*, t. 70, p. 359.

Cette théorie devait être reconnue trop rigoureuse par Royer-Collard lui-même. Ne voulant pas accepter la possibilité d'une révision, il admet le principe du droit d'interpréter la Charte.

Il y fut surtout contraint à propos d'un dégrèvement proposé par le Gouvernement, qui avait pour effet de diminuer le nombre des électeurs. En effet, pour être électeur, il fallait payer une contribution directe d'au moins trois cents francs (art. 40 de la Charte) et pour être éligible une contribution d'au moins mille francs.

Si on acceptait le dégrèvement, ce qui était indispensable puisque le système financier ne pouvait être ainsi lié au système politique, cette mesure portait atteinte à des droits reconnus par la Charte.

Aussi Royer-Collard reconnaît que celle-ci doit être dans de pareils cas l'objet d'une large interprétation.

« La charte est une œuvre de raison ; les capacités d'élire et d'être élu sont des choses morales et non des fatalités. Il est parfaitement bien compris de tous que la contribution n'est que le signe de la capacité¹. »

D'ailleurs il reconnaît que « la chasteté constitutionnelle est perdue » parce qu'on a déjà modifié la Charte par des mesures antérieures telles que la septennalité.

Royer-Collard faisait ainsi de la Charte un texte inviolable pour s'en servir comme d'un point d'appui solide, comme d'un guide à propos de tous les problèmes qu'il devait étudier.

Ainsi que l'a dit Rémusat il « avait fondé la philosophie de la Charte ».

C. La notion de souveraineté.

Les heureuses dispositions de la Charte, donnaient, d'après Royer-Collard une solution au conflit qui divisait la nation au sujet de l'origine et de la nature du pouvoir. Il comprenait l'importance de la théorie de la souveraineté

1. *Arch. parl.*, t. 48, p. 576.

parce que d'elle dépendent les règles positives de l'organisation des pouvoirs publics; aussi il voulut à plusieurs reprises et d'une façon détaillée s'expliquer sur cette notion.

En face de la théorie du droit divin qui avait été officiellement soutenue pendant de longues années par le pouvoir royal et ses légistes et à laquelle les ultras voulaient redonner toute sa force, en face de la notion de souveraineté nationale, dégagée par Rousseau et au nom de laquelle bien des actes de violence avaient été légitimés, Royer-Collard rétablit une idée rationnelle et mesurée de la souveraineté.

Il répudie également l'une et l'autre de ces théories.

A la souveraineté du peuple, il reproche de réduire la vérité politique à un nombre et, ce nombre une fois acquis n'importe comment, d'en faire aux mains du gouvernement un titre pour légitimer toutes les iniquités, une arme pour écraser tous les droits. « En fait la souveraineté du peuple n'est que la souveraineté de la force. La révolution telle qu'elle s'est opérée pour le malheur du siècle n'est autre chose que la doctrine de la représentation en action¹. »

La volonté générale issue de l'expression des volontés particulières par le système de la représentation ne peut pas exister, parce que et en cela il se retrouve avec Rousseau « par une nature insurmontable des choses, les volontés ne se représentent point. Leur souveraineté reste sur la place publique². »

« Il est arrivé qu'on m'a imputé les erreurs mêmes que je combattais. Telle est celle de la souveraineté du peuple où M. de Corbière a cru que j'étais tombé. Le privilège, le pouvoir absolu, la souveraineté du peuple c'est sous des formes diverses et plus ou moins malheureuses l'empire de la force sur la terre. »

Quant à la théorie du droit divin elle est inacceptable parce que « le droit divin transféré de l'Eglise dans l'Etat est une fausseté historique. L'obéissance aux pouvoirs

1. *Arch. parl.*, t. 16, p. 294.

2. *Arch. parl.*, t. 70, p. 360.

établis quels qu'ils soient est la seule doctrine politique que la religion enseigne¹. »

« Les nations sont souveraines en ce qu'elles ne sont pas possédées comme des territoires mais qu'elles s'appartiennent à elles-mêmes, et en ce sens encore que le consentement public est la seule base solide des gouvernements, lesquels existent ainsi par les nations et pour les nations.

Mais ces vérités incontestables sont plutôt des maximes morales que des principes de souveraineté; elles expriment plutôt la souveraineté divine de la raison et de la justice que cette souveraineté humaine et pratique qui fait les lois et qui administre les Etats². »

Royer-Collard veut qu'on en appelle de la souveraineté du peuple à cette autre souveraineté, « la seule qui mérite ce nom, souveraineté supérieure aux peuples comme aux rois, je veux dire la souveraineté de la raison, seul législateur véritable de l'humanité. »

Le sens de ce terme « souveraineté de la raison » n'apparaît pas bien défini.

Habituellement la souveraineté ou pouvoir souverain est considérée comme un droit, une force reconnue à un individu ou à une institution, ce qui ne peut jamais être le cas de la raison.

Royer-Collard entend ce terme dans un sens plus voisin de la philosophie que du droit constitutionnel positif.

La raison ne serait un fait politique que si on avait le moyen de la définir et de dire comment on pourrait l'exprimer et la faire pénétrer dans les pouvoirs. Elle est un moyen de direction de la pensée humaine que chaque esprit doit posséder en soi.

Ce principe incontestable présente deux graves défauts; il est très imprécis, d'autre part, il peut être interprété d'une façon singulièrement anarchique. Toutes les théories

1. *Arch. parl.*, t. 70, p. 359.

2. *Arch. parl.*, t. 70, p. 360.

les plus dangereuses peuvent être soutenues en invoquant la raison et cela avec apparence de vraisemblance.

Royer-Collard en proclamant la souveraineté de la raison voulait d'abord rappeler un principe à ses contemporains, qui semblaient l'avoir oublié.

» Il y a, disait-il, dans les sociétés un autre élément que le nombre, c'est le droit, privilège de l'humanité et les intérêts légitimes qui naissent du droit¹. »

Donc Royer-Collard substituait à la notion du nombre et de la force celle du droit et de la raison.

Mais de plus en mettant à la base de son système le principe, il justifiait les hardiesses de sa doctrine et de sa conduite.

Pour lui, la raison c'est un jugement logique et approprié des circonstances du moment qui déterminent les meilleures règles applicables dans une situation donnée. Nous verrons qu'en vertu de ce principe il a modifié ses opinions sans s'être contredit. C'est ainsi qu'il est passé de la royauté à la république et inversement, parce qu'il suivait les règles que lui dictait successivement sa raison.

Celle-ci s'appuie sur un principe invariable : la nécessité d'un équilibre entre le pouvoir et la liberté. C'est parce que la Charte consacrait ce principe qu'elle était elle-même éternelle.

* *

Après avoir donné une base rationnelle, philosophique à l'idée de souveraineté, Royer-Collard construit ensuite les théories politiques qui règlent les conditions d'exercice de cette souveraineté.

Il étudie alors quelle doit être la force des différents pouvoirs et s'il en est un parmi eux qui doit être souverain.

* *

Tout régime reposant sur la force doit être écarté.

Royer-Collard ne veut pas qu'il y ait un pouvoir trop

1. *Arch. parl.*, t. 70, p. 360.

puissant et c'est par là surtout qu'il se rattache à Montesquieu.

Il faut réaliser un équilibre judicieux entre les pouvoirs. Aussi Royer-Collard veut-il utiliser et faire converger les théories adverses qui réclament chacune le pouvoir.

« Il y a pour les institutions de chaque peuple des principes ou des conditions nécessaires. Ainsi la monarchie légitime et la liberté sont les conditions absolues de notre gouvernement parce que ce sont les besoins absolus de la France. Séparez la liberté de la légitimité, vous allez à la barbarie; séparez la légitimité de la liberté, vous ramènerez ces horribles combats où elles ont succombé l'une et l'autre¹. »

Plusieurs pouvoirs concourent à l'exercice de la souveraineté. Aucun ne peut prétendre détenir à lui seul la souveraineté.

Royer-Collard répond un jour qu'il n'y a pas de souveraineté. « Dès qu'il y a une souveraineté, il y a despotisme, dès qu'il y a despotisme, il y a sinon mort sociale, du moins désordre économique profond. Demander où est la souveraineté c'est être despotiste et déclarer qu'on l'est. »

Il dit à chacun : au roi, au peuple, aux membres du gouvernement : « Vous n'êtes pas souverain; vous êtes législateur ce qui n'est pas la même chose. »

La Charte d'après lui, aurait heureusement institué un pouvoir anonyme et impersonnel qui est la loi et voulu que « personne en vérité ne fit la loi tant seraient nombreuses, diverses et séparées les puissances dont l'accord serait nécessaire pour qu'elle fût faite. »

Royer-Collard précise à plusieurs reprises comment dans l'organisation présente, la souveraineté est judicieusement répartie entre les pouvoirs, au point qu'il n'y a pas de pouvoir véritablement souverain.

En France, le souverain n'est pas le Parlement, c'est l'ensemble de ces pouvoirs politiques, multiples, indépendants, différents d'origine : le roi, la pairie héréditaire, la Chambre élue.

1. *Arch. parl.*, t. 27, p. 654.

La garantie des libertés nationales se trouve dans le gouvernement tout entier, dans la royauté aussi bien que dans la Chambre et dans la Chambre héréditaire aussi bien que dans la Chambre élective.

Faguet conclut sur l'ensemble des idées de Royer-Collard « La souveraineté nulle part : le gouvernement partagé en divers pouvoirs qui se limitent et se contrebalancent ; au lieu des privilèges particuliers d'autrefois, des privilèges généraux qui s'appellent en langue courante des libertés publiques ; tout cela présenté comme défini et proclamé par la Constitution de 1815 et formant la philosophie de la Charte ; voilà le système politique de Royer-Collard¹. »

« Royer-Collard came to importance in public life at a time when two antithetic systems of political organisations stood face to face. He was able to understand that neither was of itself strong enough to triumph. He was quick to perceive that unlimited victory of either would be in no sense an unmitigated benefit. He opposed the theory of the royalists because it made the state the privileged possession of a single interest. He opposed the theory of democracy because, as he conceived, France was not ready to accept pretensions alien to what had thus far been the historic system of her institutions. But in each he perceived a truth which might, in combination, work for good². »

Plusieurs auteurs ont cru pouvoir dire que Royer-Collard, en établissant ainsi un équilibre entre les diverses sources de souveraineté, admettait à la fois toutes les souverainetés, celle du roi, comme celle du peuple.

Cette interprétation ne peut pas être acceptée. Il n'y a jamais deux personnes absolument égales en force. Le pouvoir peut passer en des mains très différentes. Il est autoritaire, démocratique, limité, arbitraire, mais on ne conçoit pas que dans un Etat il n'y ait aucun pouvoir prédominant.

Pour qu'il n'y ait plus d'exercice caractérisé du pouvoir

1. Faguet, *Politiques et moralistes*, p. 284.

2. Laski, *Authority in the modern State*, p. 319.

il faudrait être en pleine anarchie, moment où il s'effrite entre les mains des partis et des factions.

Si Royer-Collard ne reconnaît aucun pouvoir souverain, c'est-à-dire investi de tous les droits et sans limites, il reconnaît un pouvoir prépondérant et dirigeant, c'est le pouvoir royal, l'hérédité monarchique.

Il donnait à sa théorie une preuve particulière à la France : « La légitimité, disait-il¹, nous appartient plus qu'à aucune autre nation parce qu'aucune race royale ne la possède aussi pure et aussi pleine que la nôtre et qu'aucune n'a produit un si grand nombre de bons et de grands princes. »

« La fiction légitimiste de droit divin n'eut jamais de prise sur cet esprit philosophique. Il considère la monarchie, comme une tradition, comme un fait national¹. »

On sait comment il rattachait l'octroi de la Charte aux anciennes coutumes de la monarchie.

Il reconnaissait la primordialité d'un contrat entre le souverain et la nation.

C'est là d'ailleurs que sa théorie devenait assez faible car par ce contrat antérieur, il paraissait reconnaître implicitement la souveraineté du peuple. En vertu de quel droit le peuple aurait-il fait ce contrat si ne n'est en vertu de son droit naturel antérieur et indépendant ?

Il expliquait l'hérédité monarchique, la légitimité, par un long attachement du peuple à une dynastie qui a eu la confiance de ses ancêtres et qui au cours des siècles avait su la mériter et la garder.

Mais si le peuple avait fait ce contrat avec une famille, n'était-il pas libre de le faire avec une autre ou de ne le faire avec aucune ?

Royer-Collard construit l'organisation politique sur un pouvoir royal, légitime, fort et même prépondérant. Mais il limite celui-ci par l'établissement et la garantie de droits imprescriptibles de la nation.

« Un état où la royauté soit un droit et ne soit pas le seul

1. Franck, *Royer-Collard*, p. 10.

droit, pour qu'il y ait des droits pour d'autres; soit un droit et ne soit pas le seul pouvoir pour qu'on puisse être puissant au-dessous d'elle sans la courtiser; c'est l'état social où Royer-Collard aime à vivre¹. »

Par une série de déductions logiques, parfois de subtilités de raisonnement, il arrive à concilier ces deux sources de pouvoirs inconciliables, celle du peuple, et celle du prince. Il eût fallu qu'en fait l'accord eût pu s'établir comme il l'avait conçu.

1. Faguet, *Politiques et moralistes*, p. 259.

CHAPITRE II

LA RÉPARTITION DES POUVOIRS

TITRE I

L'ORGANISATION DES POUVOIRS

A. Pouvoir exécutif.

1^o Pouvoir royal.

a) **Nature.** — Le rétablissement de la royauté avait posé la question de la nature du pouvoir royal et du rôle du roi.

Le roi en régnant gouvernait-il ou ne gouvernait-il pas ? Ceux qui voulaient limiter son pouvoir, n'osant pas le proclamer ouvertement, voulaient annuler le roi en exaltant sa majesté. « On a dit que le roi est administrateur de son royaume, s'écrie le général Foy : le roi est bien plus que cela. Il est le principe de toute activité mais il ne peut en avoir aucune. »

Louis XVIII avait bien compris quelle était sa situation. Ayant connu l'exil, il voulait à tout prix conserver son trône reconquis ; son tempérament, par ailleurs, le portait à une indifférence qui allait même jusqu'à une certaine répulsion pour les affaires courantes.

« Par principe, par tradition, par le sang, Louis XVIII voulait être un roi d'ancien régime ; mais il fut un monarque parlementaire par raisonnement, par résignation, par loyauté, par tempérament¹. »

1. Barthélemy Joseph, *Introduction du régime parlementaire*, p. 84.

Cette façon dont il entendit son rôle plut tout à fait à Royer-Collard et c'est sans aucun doute à cause de la personnalité de Louis XVIII que Royer-Collard reconnut au pouvoir royal des droits étendus.

Royaliste par l'effet des circonstances, il l'était devenu à la suite du coup d'état de fructidor dont il avait été victime.

Il avait pensé alors qu'une royauté héréditaire, tempérée par des conseils où viendrait siéger l'élite de la nation était la forme la plus propre à protéger les intérêts de tous les citoyens.

Ayant apprécié les idées de Louis XVIII quand il dirigeait son Comité Secret, il vit en 1815 que le souverain et la Charte octroyée par lui permettraient la réalisation d'un gouvernement libéral.

Ses convictions étaient profondes, son adhésion à la monarchie était effective et raisonnée.

Il voulait faire reposer la société nouvellement issue de la Révolution sur un principe fixe, inébranlable et qui ne serait pas attaqué à moins de rompre avec la raison.

« Si Royer-Collard est devenu royaliste ce n'est point par entraînement du cœur mais tout au contraire pour obéir à une conception de son esprit. Il a été plutôt légitimiste que royaliste. On peut même dire qu'il a inventé le principe de la légitimité bien avant Talleyrand. Royer-Collard a été royaliste de raison et non de sentiment¹. »

« Je n'avais, disait Royer-Collard après 1830, de vocation libérale qu'avec la légitimité; la quasi-légitimité n'est pas un contre-poids suffisant, elle aura bientôt usé les honnêtes gens qui s'y sont confiés. »

Nous avons vu comment il la justifiait par une longue tradition historique précédée d'un contrat entre le peuple et la dynastie.

Dans un discours qu'il fit en 1823 à propos de l'expédition d'Espagne il développa sa conception de la nature du pouvoir royal et des limites auxquelles celui-ci est soumis.

1. Spuller, *Royer-Collard*, p. 49.

Les rois sont faits pour les peuples et non les peuples pour les rois.

Le motif de l'intervention en Espagne, c'est que « les gouvernements seuls ont des droits naturels et imprescriptibles dont l'origine n'est pas sur la terre; que les peuples au contraire n'ont que des droits acquis et que si les gouvernements ne leur en accordent point, ils n'en auront point, en d'autres termes que les gouvernements ont précédé les sociétés et que celles-ci sont leur ouvrage.

Cette maxime n'est pas française et avant d'être démentie par la Charte elle l'était par toute notre histoire. »

La France avant toutes les races de rois qu'elle a possédées avait un droit public très imparfait mais qui était à elle. « Ce droit public reposait tout entier sur la doctrine du contrat et de la réciprocité¹. »

C'est sur cette maxime qu'il fonde la légitimité du pouvoir royal; c'est aussi d'après elle qu'il en détermine l'étendue.

Il donne à cette théorie un caractère impératif, intangible; il appelle même « dogmes sacrés » les principes de la royauté et de l'hérédité.

b) **Etendue du pouvoir royal.** — Royer-Collard veut que le roi le soit véritablement et qu'il ait tout le pouvoir nécessaire pour gouverner son royaume.

« C'est en effet une croyance à la fois française et constitutionnelle que le roi gouverne son royaume et qu'il parle et agit par ses ministres à moins que les actes et les paroles de ceux-ci ne soient contraires aux lois de l'Etat. La France nouvelle comme l'ancienne est sous l'empire de ce principe dont elle a besoin². » Royer-Collard reconnaît même à la décision royale une importance particulière. La nécessité d'une mesure prise par le prince ne peut être douteuse pour personne « puisqu'elle ne l'a pas été pour lui-même. »

Le roi a le droit « d'assurer son autorité et la tranquillité de l'Etat par des mesures supérieures aux lois. »

1. *Arch. parl.*, t. 38, p. 388.

2. *Ibid.*, t. 18, p. 335.

C'est ainsi que Royer-Collard ne désapprouve pas l'exécution de Ney et de Labédoyère.

Lorsque le roi propose à la Chambre de voter une mesure d'amnistie relativement à certaines catégories de personnes ayant pris part au retour de l'empereur, Royer-Collard dit : « Aujourd'hui le Roi en nous associant à l'amnistie qu'il a accordée il y a six mois, nous propose de légitimer dans les formes constitutionnelles les moyens extraordinaires auxquels il a eu recours pour la dignité de sa couronne et le salut de son peuple¹. »

D'ailleurs l'amnistie n'est point proprement soumise à la Chambre; « le droit d'amnistie est inhérent à la souveraineté ».

Une autre prérogative royale est le droit d'initiative en matière de confection des lois.

La Charte dans son article 17 établit cette attribution exclusive : l'article 19 prévoit seulement que les Chambres ont la faculté de supplier le Roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne.

C'est cette initiative royale qui, d'après Royer-Collard, constitue la nature du gouvernement et qui le maintient monarchique au milieu des éléments divers qui le composent. « Le roi ne pourrait même pas se dépouiller de cette prérogative car le pouvoir royal est le patrimoine le plus sacré de la nation². »

Les dispositions de la Charte qui organisent le pouvoir royal doivent être respectées scrupuleusement.

Pour les défendre, Royer-Collard ne craint pas d'employer des arguments assez inattendus.

A propos d'un débat à la Chambre sur les conditions de recrutement des officiers, il explique comment, malgré ce qu'on affirme, la reconnaissance d'un droit à l'avancement n'est pas contraire à la prérogative royale. Le Roi, dit la Charte, nomme à tous les emplois d'administration publique.

1. *Arch. parl.*, t. 15, p. 654.

2. *Ibid.*, t. 16 p. 570.

« Le droit du Roi, dit Royer-Collard, ne disparaît pas dans le titre de l'avancement, mais il y éclate dans sa pompe la plus touchante, dans son caractère de défenseur des droits en péril et de protecteur de l'égalité¹. »

c) **Prédominance du pouvoir royal.** — Chaque fois qu'il est question d'un droit reconnu au pouvoir royal, Royer-Collard s'efforce de faire respecter son intégrité.

Cela montre qu'il était surtout préoccupé d'affermir ce pouvoir sur lequel il voulait faire reposer son système politique.

« La monarchie reconstituée par la Charte est une monarchie mixte dans laquelle plusieurs pouvoirs concourent avec le pouvoir royal.

Entre plusieurs pouvoirs qui concourent, la force des choses et le besoin de l'unité font prédominer plus ou moins l'un de ces pouvoirs qui acquiert sur les autres une influence ouverte ou cachée. Nul doute que dans notre gouvernement le pouvoir royal ne soit celui auquel doit appartenir cette influence de direction². »

Le roi est le pouvoir régulateur qui marche avant les autres et les entraîne à sa suite.

« Le roi de la Charte conserve une éclatante primauté entre les pouvoirs qui l'entourent. Seul il représente l'unité morale de la société; seul il agit, seul il commande, seul il est l'auteur de la loi dont l'initiative lui est exclusivement réservée.

Cette dernière circonstance exprime qu'à son égard les autres pouvoirs ne sont proprement que des limites. »

D'ailleurs pour consacrer la prédominance du pouvoir royal, l'article 50 de la Charte reconnaît au Roi le droit de dissolution, « faculté, dit Royer-Collard, qu'a la couronne de frapper la Chambre en la renvoyant désarmée devant les collèges électoraux. »

La royauté était non pas le couronnement mais la base des idées politiques de Royer-Collard.

1. *Arch. parl.*, t. 20, p. 289.

2. *Ibid.*, t. 16, p. 292.

2° Les ministres.

Sous la Restauration les ministres furent généralement considérés comme les représentants du Roi, parlant et agissant en son nom.

Ils sont donc ministres du Roi et non de la Chambre ; s'ils sont désapprouvés par les Chambres, la question de confiance est posée plus au roi qu'à eux-mêmes.

Le Roi peut soutenir ses ministres contre la Chambre soit purement et simplement en ne tenant pas compte de la défiance de la Chambre, soit en prononçant la dissolution de celle-ci comme l'article 50 de la Charte lui en donne le droit.

Cette conception différente du système parlementaire actuel en est cependant assez proche.

Car en fait si le roi usant de son droit soutenait un ministre contre la désapprobation de la Chambre, il transformait le désaccord en un conflit entre lui et la nation. Un seul ministre, Polignac, fut soutenu par le roi contre la Chambre et le résultat ne fut pas heureux pour la dynastie.

« La seule différence avec le régime actuel dit M. Joseph Barthélemy, c'est qu'il n'y avait pas de pelure d'orange, les ministres ne se retiraient que devant une défiance continue et manifeste¹. »

Bien que n'étant pas ministres de la Chambre, ils devaient d'après Royer-Collard être responsables devant elle. Non pas en vertu de la Charte puisque celle-ci (article 35) reconnaissait seulement à la Chambre des députés le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des Pairs qui seule a celui de les juger.

« La responsabilité qui est écrite dans l'accusation et les jugements des ministres n'est qu'un principe de droit, précieux à la nation mais tout à fait inoffensif pour les ministres² ».

Mais il reste la responsabilité morale devant la Chambre qui peut exercer un droit de contradiction absolu.

Elle est nécessaire parce que les ministres, agissant au

1. Barthélemy Joseph, *Introduction du régime parlementaire*, p. 288.

2. *Arch. parl.*, t. 41, p. 192.

nom du roi et exerçant ses pouvoirs, sont responsables de ce fait.

La responsabilité ministérielle est la conséquence de l'infailibilité royale. Il fallait établir sans qu'on pût s'appuyer sur aucun texte devant qui et comment les ministres étaient responsables.

Or Royer-Collard n'admettait pas comme nous le verrons le système du gouvernement parlementaire tel qu'il est établi aujourd'hui. Il ne voulait reconnaître comme les doctrinaires que la force de l'opinion, la Chambre représentant l'opinion générale.

Royer-Collard défendait ce point de vue, quand il présentait au roi l'adresse des 221 en 1830. Celle-ci rappelait que la Charte fait du concours permanent des vues politiques du gouvernement avec les vœux du peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques.

La situation des ministres n'était pas ainsi suffisamment définie.

Cette imprécision des conditions de leur responsabilité n'avait pas d'importance tant que le Roi ne voulait pas s'opposer à l'opinion de la Chambre. Mais un risque subsistait : si le roi en conservant ses ministres, refusait de s'y soumettre, il n'y avait pas de moyen pour résoudre légalement le désaccord.

La persistance du conflit devait amener la rupture du système.

B. Pouvoir législatif.

Tous les partis étaient d'accord au moment du rétablissement de la monarchie, sur la nécessité d'organiser des Assemblées dans lesquelles la nation pourrait faire connaître ses tendances, ses revendications et participer au contrôle des actes de la vie publique.

Les partisans du régime parlementaire acceptèrent les dispositions très courtes de la Charte qui consacraient l'existence des Assemblées, se réservant d'établir progres-

sivement leurs règles de fonctionnement et d'augmenter leurs attributions.

Ils se rendaient compte qu'en 1815 il était impossible et prématuré de demander l'établissement d'un régime ayant pour base le principe de la souveraineté nationale.

La majorité des royalistes, tel l'abbé de Montesquiou ne voulaient voir dans les Chambres que des Assemblées consultatives, des organismes de contrôle dont ils acceptaient déjà la constitution en 1789.

Elles auraient tout au plus un droit de veto sur la loi. Le vote des Chambres était une garantie analogue à celle de l'enregistrement et des remontrances des parlements. D'ailleurs l'article 14 permettant au roi de passer outre quand la sécurité de l'Etat l'exigeait, remplaçait les lits de justice.

Royer-Collard a voulu expliquer le sens de ces institutions sur lesquelles la Charte était si brève.

La première question était de savoir de quoi les Chambres étaient représentatives. Ensuite, pour chacune des Chambres il restait à déterminer leur mode de constitution et leurs pouvoirs.

1° Théorie de la représentation des intérêts.

La notion de représentation nationale est sujette de la notion de souveraineté.

C'est donc avec logique que Royer-Collard refusant d'admettre le principe de la souveraineté du peuple s'élevait aussi contre celui de la représentation.

Louis XVIII écrivait à Decazes en 1817 : « Je crois qu'on ne peut résoudre la question de savoir si la Chambre représente ou non la nation que par un *distinguo* : pour la législation, oui, pour le gouvernement, non.

Une telle distinction est conforme aux idées de Royer-Collard. Encore celui-ci précisait-il la nature du droit de représentation de la Chambre.

Il s'attaque à la notion de représentation nationale pour lui substituer celle de représentation des intérêts.

Par le système de la représentation nationale, on veut permettre à une volonté générale de se dégager et d'être exprimée par des représentants de la nation.

« La nation dit Duguit est une personne titulaire de la souveraineté; elle donne mandat à une autre personne, le Parlement, de l'exercer en son nom; les deux sujets de ce mandat sont, la nation d'une part qui est le mandant, le Parlement d'autre part qui est le mandataire. La souveraineté n'est point répartie entre les membres de la nation; après la délégation elle n'est pas davantage répartie entre les membres du Parlement. C'est le Parlement tout entier formant une personne juridique qui reçoit mandat d'exercer cette souveraineté au nom de la nation tout entière¹. » Dans la théorie française de 1789 il y a bien véritablement un mandat.

Ce que l'on supprimait c'étaient les mandats particuliers ou mandats impératifs donnés par chaque circonscription électorale à ses députés. On ne faisait point disparaître la notion de mandat politique; seulement désormais un seul mandat est donné, mandat donné par la nation une et indivisible à une assemblée une et indivisible.

Duguit explique ainsi ce qu'est le mandat représentatif dans la théorie classique.

D'après ce principe chaque collègue particulier ne saurait par lui-même conférer leurs pouvoirs aux députés élus; ceux-ci ne peuvent les tenir que de la souveraineté nationale, c'est-à-dire de la nation entière.

Chaque collègue ne fait en réalité que proposer les élus au choix de la nation qui d'ailleurs les confirme d'avance et les investit de leurs fonctions.

« Les hommes qui exercent ce droit, dit Esmein, agissent en réalité non en leur propre nom mais au nom de la nation dont ils sont les représentants². »

D'après cette conception, le suffrage politique qui est un droit appartenant à tout citoyen présente donc aussi

1. Duguit, *Etudes de droit public*, t. II, p. 172.

2. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, t. I, p. 399.

le caractère d'une fonction sociale, dont l'exercice peut être subordonné à une capacité suffisante.

Si on admet le principe de la souveraineté du peuple, le système de la représentation nationale, confère un pouvoir souverain aux élus puisqu'ils sont censés représenter la volonté générale d'un peuple souverain.

*
* *

C'est contre cette conséquence que s'élevait Royer-Collard, parce qu'elle aboutissait à donner un pouvoir absolu aux mandataires de la nation et à justifier tous leurs actes au nom de la volonté du peuple.

Mais ce serait un tort de croire, ainsi que l'ont fait plusieurs auteurs, que Royer-Collard avait rejeté toute idée de représentation.

Ils se sont appuyés sur une interprétation inexacte de certaines de ses paroles.

Ainsi M. Nesmes-Desmarets écrit : « Pour Royer-Collard le mot représentation ne répond à rien de réel¹. »

Une confusion est facile à éviter en définissant la représentation telle qu'elle apparaissait à Royer-Collard.

Il la rejetait lorsqu'il l'assimilait au mandat impératif.

« La représentation politique suppose le mandat impératif et déterminé à un objet lui-même déterminé. La paix et la guerre, une loi proposée. Si le vote de chaque député était déterminé par un mandat impératif, nous aurions à la fois un gouvernement républicain et fédératif, mais la majorité des votes serait l'expression fidèle du vœu de la nation. La Chambre serait représentative. Or nous n'avons pas ce gouvernement². »

Son système est celui du mandat représentatif mais avec cette différence que le Parlement constitué par l'élection n'est pas représentatif d'une volonté nationale, mais seulement des intérêts de la nation.

1. Nesmes-Desmarets, *Doctrines politiques de Royer-Collard*, p. 102.

2. *Arch. parl.*, t. 16, p. 293.

« La différence de la souveraineté du peuple à la souveraineté constituée des gouvernements libres c'est que dans la première il n'y a que des personnes et des volontés; dans l'autre il n'y a que des droits et des intérêts, les individualités disparaissent; tout s'élève du particulier au général¹. »

« Par une nature insurmontable des choses les volontés ne se représentent point. Leur souveraineté reste sur la place publique². » Mais les intérêts peuvent se représenter en ce sens qu'une personne possédant en elle-même certains intérêts les représente parfaitement, parce qu'elle ne pourrait en blesser aucun sans se blesser elle-même.

Comme il existe une pluralité d'intérêts, la Charte a pris soin d'organiser une répartition de leur représentation.

Avec les intérêts communs à tous, il y a des intérêts qui ne sont pas communs à tous. En d'autres termes il y a différence ou inégalité dans les situations sociales.

Ainsi s'explique la dualité des Chambres.

La Charte a institué deux représentations qui ont chacune leur nature propre; l'une la représentation démocratique des intérêts généraux, essentiellement gardienne de la liberté; c'est pourquoi elle est élective; l'autre la représentation aristocratique des supériorités sociales essentiellement gardienne de l'ordre qui les protège et de la stabilité qui les conserve; c'est pourquoi elle est ou doit être héréditaire.

« La Chambre des Pairs représente les intérêts qui ne sont pas communs à tous. Elle est l'inégalité reconnue, consolidée, érigée en pouvoir social et par là rendue inviolable et immortelle. Artifice admirable par lequel le privilège vaincu a été transféré de la société qu'il opprimait au sein du gouvernement qu'il affermit³. »

La Chambre n'a plus qu'à représenter les intérêts communs à tous.

1. *Arch. parl.*, t. 27, p. 655.

2. *Arch. parl.*, t. 70, p. 360.

3. *Arch. parl.*, t. 27, p. 655.

« Par les mots de gouvernement représentatif nous ne devons rien entendre de plus qu'un pouvoir électif concourant avec des pouvoirs héréditaires : Roi et Pairie, à la formation de la loi et à la direction des affaires publiques¹. »

Royer-Collard va jusqu'à prétendre qu'autant il y a de pouvoirs dans le gouvernement autant il y a de classes d'intérêts ou de conditions politiques dans la société.

« Ainsi donc puisqu'il y a deux Chambres dans notre gouvernement il y a deux conditions dans notre nation; nous sommes tous pairs ou peuple. Si quelqu'un prétend être autre chose qu'il dise ce que c'est². »

Lorsque ses adversaires politiques demandent que des droits particuliers soient reconnus aux plus imposés, Royer-Collard leur répond : « Supposons qu'il y ait en France aujourd'hui entre les pairs et le peuple quelque chose de tel que les plus imposés; savez-vous quelle est la conséquence de votre découverte? Je vais vous le dire : une troisième Chambre; une Chambre des plus imposés, car s'il y a opposition entre les intérêts vous ne pouvez pas faire juger les uns par les autres. »

*
* *

La notion de représentation des intérêts d'après Royer-Collard est donc bien différente de celle qu'on désigne actuellement sous ce terme.

Des tendances modernes tendent à faire reconnaître à des groupes organisés un droit à une représentation propre; chacun d'eux doit être reconnu comme possédant une fraction de la souveraineté sans qu'on ait à respecter aucune proportion entre le nombre de leurs membres et la population nationale dans son ensemble. De la somme des volontés particulières exprimées par chacun des groupements doit se dégager une volonté générale.

Royer-Collard dans son système de la représentation des intérêts ne tient aucun compte de groupements corpora-

1. *Ibid.*, t. 27, p. 656.

2. *Arch. parl.*, t. 28, p. 166.

tifs ou professionnels; il envisage relativement à l'ensemble des citoyens une série de pouvoirs qui correspondent chacun à des conditions différentes; ceux qui élisent, ceux qui sont élus ou ceux qui sont nommés se trouvent représenter certains intérêts du fait de leur situation personnelle. Ce sont donc des individus qui sont représentés et non des professions.

Les différences de condition sont déterminées par la Charte.

*
* *

Cette théorie de la représentation des intérêts est originale dans notre droit public. Elle a le défaut de prétendre tout expliquer alors qu'elle repose sur une notion soutenable mais mal définie. Peut-on faire une liste des intérêts que représente la Chambre des députés ou la Chambre des pairs. Peut-on en donner une définition? Royer-Collard ne l'a jamais fait.

Sous le mot un peu vague d'intérêts, se cache la préoccupation de ne vouloir connaître que des situations et non pas des droits ou une volonté.

Royer-Collard exprime sa vraie pensée quand il reconnaît qu'une Chambre issue de la représentation nationale serait trop puissante. Il y aurait alors rupture de l'équilibre entre les pouvoirs qu'il recherche.

« Là où il y a une représentation nationale, là est la toute-puissance; il ne reste devant elle que des pouvoirs subordonnés ou ennemis destinés à recevoir la loi s'ils ne la font eux-mêmes ou à disparaître¹. »

Royer-Collard ne doutait pas que la Chambre des députés, élective, dût représenter l'opinion, la volonté de la nation mais il ne voulait pas lui reconnaître un titre qui aurait consacré implicitement le principe de la souveraineté du peuple et aurait conduit fatalement à la toute-puissance de la Chambre.

La notion de mandat représentatif étant écartée, il n'y a pas seulement une Assemblée représentative, la

1. *Arch. parl.*, t. 16, p. 294.

Chambre élective, mais tous les pouvoirs créés par la Charte représentent des intérêts, des situations particulières. C'est pourquoi pour Royer-Collard la Chambre des pairs est représentative bien que la pairie soit héréditaire.

2° Les organismes représentatifs.

Les deux Chambres sont représentatives; il y a cependant entre elles, de par leur mode de constitution, une différence essentielle, l'une étant un pouvoir électif, l'autre un pouvoir héréditaire.

a) **Chambre des députés.** — I. *Mode de constitution.* — Par sa nature même, la Chambre qui représente les intérêts communs à tous doit être élective. L'élection est un moyen établi par la Charte pour que des citoyens possédant une capacité suffisante désignent des représentants des intérêts généraux de la nation qu'ils se trouvent eux-mêmes avoir en eux.

La Chambre comme pouvoir, les députés qui la forment, les électeurs qui la nomment forment un tout qui est la partie démocratique de la Constitution.

Cette nature élective de la Chambre doit permettre « à la société et à toutes les vicissitudes aperçues ou non qui s'opèrent en elle, de retentir sans cesse au sein du gouvernement et de solliciter sans cesse son attention.

« La Chambre est l'organe légal des vœux et des intérêts présents du pays¹. »

Mais dans le gouvernement monarchique, l'élection présente un caractère particulier.

L'élection dérive de l'existence constitutionnelle de la Chambre. Elle en est une sorte de conséquence.

D'après la Charte, la Chambre « fait partie du gouvernement du Roi ». — « Ainsi relativement à ce gouvernement elle ne vient pas du dehors et comme envoyée, mais elle est placée au dedans par le prince lui-même, comme une modification et une limitation de son propre pouvoir². »

1. *Arch. parl.*, t. 41, p. 189.

2. *Ibid.*, t. 16, p. 293.

Le roi en octroyant la Charte a donc organisé et réparti les pouvoirs. Ainsi il a établi une Chambre élective.

Les députés sont mandataires de la Charte qui les crée, comme elle fait les pairs, comme elle fait les électeurs.

Aussi l'élection est-elle déferée « non à tous comme l'exercice d'un droit mais à quelques-uns seulement comme une fonction. »

« Dans les lois électorales du 5 février 1817 et du 29 juin 1820 dit Duguit, l'électorat est essentiellement une fonction. L'électeur est un fonctionnaire, rien qu'un fonctionnaire; la loi est souverainement compétente, pour fixer les conditions qui ouvrent l'accès de cette fonction¹. »

Il était naturel de ne la confier qu'aux personnes ayant des capacités suffisantes pour l'exercer.

L'organisation du droit de suffrage était subordonnée à l'établissement d'un critérium permettant de déterminer et de délimiter cette capacité.

*
* *

La Charte dans son article 40 avait fixé les conditions auxquelles le droit de suffrage était accordé. Les électeurs devaient payer une contribution directe d'au moins trois cents francs et avoir trente ans au moins.

Les différents partis de la Chambre reconnaissaient bien à cet article une portée obligatoire, mais ils discutaient sur le sens qu'on pouvait lui attribuer et les conséquences possibles de ces dispositions.

Royer-Collard explique à plusieurs reprises, à propos des lois sur l'organisation des collèges électoraux, son opinion sur le régime censitaire ainsi établi.

Ce système détermine les conditions de capacité auxquelles la fonction de l'électorat pourra être confiée à un citoyen.

La Charte n'a aucun égard à la population des départements, à leur richesse absolue ou relative; elle n'a d'égard qu'à la manière dont la richesse est possédée ou distribuée.

1. Duguit, *Etudes de droit public*, t. II, p. 102.

« Un certain degré de richesse personnelle est nécessaire aux yeux de la loi pour fonder la présomption d'un jugement libre et éclairé. Partout où cette présomption se rencontre elle déclare l'aptitude personnelle et l'aptitude est le fondement du droit; elle est le droit lui-même¹ »

Dans cette limitation du droit de suffrage Royer-Collard ne voit pas une création de privilège, mais une élimination des incapacités. C'est un peu une querelle de mots.

Se basant sur la théorie de la représentation des intérêts il soutient que les intérêts généraux représentés par la Chambre se rencontrent en principe tous dans chacun. La loi fondamentale n'a pas à reconnaître la capacité mais à déclarer l'incapacité; quiconque n'est pas exclu est appelé.

Ainsi se trouvent écartées les revendications de droits particuliers pour les plus imposés.

« Il ne s'agit pas de payer plus, il ne s'agit que de payer assez. Plus imposés, moins imposés au delà de la capacité constitutionnelle sont des mots vides de sens². »

« La capacité c'est ce qui suffit. La Charte en a institué deux, celle d'élire, celle d'être élu. — On n'en peut ajouter une troisième³. »

Quiconque remplit les conditions imposées obtient la confiance de la loi et il n'y a point de degrés dans cette confiance; la loi l'accorde ou la refuse tout entière.

Favorable au système de vote à deux degrés, le rapporteur de la loi électorale de 1817, estimait qu'aucun article de la Charte ne fait entendre que tout individu payant la somme prévue est de droit électeur. — Il faut, dit-il, par une élection primitive et désignative chercher parmi eux le nombre d'électeurs nécessaires pour former un collège électoral qui seul peut élire les députés.

Royer-Collard n'admet même pas qu'une telle conception soit logiquement explicable.

« Il n'exista jamais deux degrés dans la même élection.

1. *Arch. parl.*, t. 17, p. 695.

2. *Arch. parl.*, t. 27, p. 656.

3. *Arch. parl.*, t. 28, p. 166.

Choisir qui élira n'est certainement pas élire, l'élection n'est pas une faculté transmissible. »

Le système s'expliquait dans le cas des élections aux Etats Généraux, car dit Royer-Collard « il fallait des assemblées peu nombreuses pour discuter, arrêter et rédiger avec calme les cahiers. Les mêmes personnes avaient la double mission d'élire et de délibérer; ces deux attributions réunies excluaient nécessairement le trop grand nombre¹. »

Ce n'est pas le cas de la Charte.

Elle ne demande ses électeurs et ses députés qu'à des hommes réunissant certaines conditions. « Ces conditions s'élèvent assez pour garantir que l'électeur ou l'élu apporteront une sage indépendance.

C'est dans la classe moyenne que tous les intérêts pouvaient trouver leur représentation naturelle; au-dessus est un certain besoin de la domination contre lequel il faut se tenir en garde; au-dessous l'ignorance, l'habitude et le besoin de l'indépendance et par conséquent l'inaptitude complète aux fonctions dont il s'agit². »

D'après l'article 37 de la Charte, les Députés sont élus pour cinq ans et de manière que la Chambre soit renouvelée chaque année par cinquième.

Cette disposition, cependant formelle, fut constamment attaquée par les partis de droite. Elle fut modifiée, malgré les interventions de Royer-Collard par la loi du 9 juin 1824 qui établissait le renouvellement intégral tous les sept ans.

Royer-Collard s'en tient au texte de la Charte et justifie le principe du renouvellement par cinquième.

Il fait d'abord remarquer que ce système n'est pas inconciliable avec le droit qu'a le roi de dissoudre la Chambre.

Au cas de dissolution, il en résulte seulement une inégalité dans le temps pendant lequel siégeront les députés des divers départements. Mais cette inégalité étant l'ouvrage du sort elle ne blesse pas l'égalité de leurs droits.

Le renouvellement intégral est néfaste parce qu'il est une

1. *Arch. parl.*, t. 18, p. 69.

2. *Arch. parl.*, t. 18, p. 69.

crise politique, un moment de danger pour le gouvernement. « C'est le pouvoir subitement offert à toutes les passions contenues, aux intérêts blessés, aux vanités humiliées, aux opinions qui n'ont pas triomphé, aux ambitions qui n'ont pas été assouvies¹. »

Il donne tout d'un coup à la Chambre une majorité, un pouvoir trop violent qui peut gêner la marche du gouvernement.

« Dans un pays où une seule Chambre gouverne, le renouvellement intégral de cette Chambre c'est hier tout, aujourd'hui rien, ce soir tout de nouveau. Le renouvellement intégral, c'est la périodicité de la tempête². »

Au contraire, le renouvellement fractionnaire laisse pénétrer lentement tous les vœux, toutes les opinions, tous les intérêts nouveaux mais ne leur laisse pas faire irruption.

Les dangers du renouvellement intégral ne sont pas à craindre au cas de dissolution par le roi. — Car celui-ci ne le fera pas « sans avoir choisi son temps, sans avoir acquis la certitude que la réélection donnera une Chambre dans laquelle il trouvera un concours plus facile avec ses intentions paternelles et bienveillantes. »

Royer-Collard reconnaît implicitement une des critiques faites au droit de dissolution confié au pouvoir exécutif. Le roi ne sera tenté de s'en servir que dans la mesure où il escomptera trouver grâce à lui une Chambre plus favorable aux intentions de son gouvernement.

Le renouvellement partiel est même une conséquence logique d'une répartition équilibrée des pouvoirs, car la force de l'élection décroît naturellement à mesure qu'elle s'éloigne de son origine. — Par conséquent elle se répartit dans le renouvellement fractionnaire proportionnellement à la fraction renouvelée, tandis qu'elle se produit tout d'un coup et plus puissante dans le renouvellement intégral : « Or le jour où la Chambre élective est plus forte, la royauté

1. *Arch. parl.*, t. 16, p. 132.

2. Faguet, *Politiques et moralistes*. p. 283.

est plus faible. On pourrait en adoptant ce système aller jusqu'à faire « d'un instrument de réforme, un instrument de révolution¹ ».

Royer-Collard poussait plus loin encore les déductions de ses théories. Il rattachait ce système de renouvellement de la Chambre à l'organisation générale des pouvoirs.

Il comptait aussi comme élément de cet ensemble équilibré, le nombre des députés.

Si le nombre des députés est augmenté « la Chambre plus nombreuse sera plus forte, sans être plus sage, car plus une assemblée est nombreuse, plus il est facile de l'entraîner à des résolutions précipitées. Le nombre des députés est un des principes de l'équilibre établi par la Charte entre le Roi et la Chambre. »

Royer-Collard voulait un système de suffrage restreint mais effectif, c'est-à-dire que les électeurs avaient une pleine capacité et nommaient directement les députés. La droite défendait celui de l'élection à deux degrés, voulant donner au plus grand nombre l'exercice du droit de vote dont la valeur ne serait qu'apparante, les électeurs du second degré nommant seuls les députés; en somme un système analogue à celui institué par Napoléon.

Celui de Royer-Collard est parfait si le critérium employé pour déterminer la capacité électorale est suffisant.

Malheureusement le système du cens est très arbitraire et factice.

« Si le suffrage politique est une fonction, dit Esmein, tous les membres de la nation sont virtuellement appelés à l'exercer, aucun ne doit être exclu de parti pris. Il faut donc que les conditions de capacité que la loi exige de l'électeur soient sûrement et même facilement accessibles à tous. Il en est ainsi pour les conditions d'âge, de domicile ou de résidence, d'instruction élémentaire; mais il n'en est point ainsi de la condition de fortune et de cens². »

1. *Arch. parl.*, t. 41, p. 189.

2. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, t. I, p. 402.

Un des défauts du suffrage restreint est qu'il favorise la corruption, étant donné le petit nombre d'électeurs qu'il s'agit de gagner à soi.

Mais le système est surtout critiquable parce qu'il repose sur un principe rationnellement inacceptable.

Il fait, en effet, dépendre le droit de cité, le droit de vote, de quelques centimes en plus ou en moins portés sur les rôles « de sorte qu'au chiffre de cent écus de contribution la capacité est pleine et entière, tandis qu'en deçà fût-ce de vingt-cinq centimes l'incapacité n'est pas moins complète¹. »

Le vice du système censitaire se manifesta sous une forme assez plaisante lorsqu'en juin 1826, la question de l'utilité du dégrèvement des contributions directes fut évoquée à la Chambre.

A cette époque l'heureuse politique financière de la Restauration avait permis d'alléger le poids des charges fiscales. On vit alors le spectacle curieux d'une vive opposition contre des propositions de dégrèvements.

« Les contributions directes, constate Royer-Collard, déjà réduites de 72 millions vont l'être encore de 19 millions. Une telle réduction réduira aussi le nombre des électeurs dans une proportion beaucoup trop forte pour que le gouvernement représentatif n'en soit profondément affecté.

Il s'agit précisément de cette portion des électeurs qui se trouvant plus près des classes laborieuses mettent la Chambre élective en rapport et en harmonie avec les masses. »

Si les dégrèvements continuent l'élection se retirera de plus en plus dans les classes supérieures². »

Royer-Collard est obligé de reconnaître que le système prévu par la Charte ne doit pas empêcher de dégrever, et que par conséquent la Charte doit être l'objet d'une large interprétation.

Le suffrage censitaire conduit à la formation d'un pays légal qui ne peut pas être considéré comme le représentant de la nation entière.

1. Nettement, *Histoire de la Restauration*, t. IV, p. 150.

2. *Arch. part.*, t. 48, p. 675.

Royer-Collard, bien que défendant le système, reconnaissait ce grand défaut.

« La Chambre élective remplira d'autant mieux la destination qui lui est assignée dans l'Etat qu'elle sera investie d'une plus grande confiance; il n'est pas moins évident que cette confiance sera d'autant plus étendue que le nombre de ceux qui la lui auront donnée sera plus considérable¹. »

Il n'est donc pas indifférent que le nombre des électeurs des députés soit plus grand ou moindre puisque l'autorité morale de la Chambre et son aptitude à ses fonctions constitutionnelles croissent et décroissent dans la même proportion.

Mais quand Royer-Collard voulait augmenter l'autorité de la Chambre, il n'envisageait par là que la conservation du système de suffrage direct par opposition au système des deux degrés.

Lacombe estime qu'avec le système des deux degrés la capacité des électeurs n'était pas moindre que dans le système de Royer-Collard.

Le jugement des électeurs du second degré, sanctionné d'avance par le suffrage des assemblées primaires, apparaissait revêtu d'une toute autre autorité que s'il n'avait dû son titre qu'à la feuille des contributions.

Il trouve que le système de la droite était plus habile et plus juste que celui de Royer-Collard.

Car si on ne voulait pas accorder un suffrage universel absolu, si on voulait donner à la classe moyenne l'influence prépondérante, ce qui pouvait se soutenir, ce n'était point une raison pour qu'elle disposât exclusivement des destinées de la nation.

La prépondérance que lui attribuait Royer-Collard dans l'organisation du droit de suffrage n'est pas surprenante. Il reprend les idées des Constituants qui voulaient concentrer la fonction électorale entre les mains de la classe moyenne et aisée.

Barnave disait en 1791 : « C'est dans la classe moyenne qu'il faut chercher les électeurs. »

1. *Arch. parl.*, t. 17 p. 696.

Mais Royer-Collard ne se rendit pas compte qu'il octroyait ainsi à cette classe, bien qu'il s'en défendit, de véritables privilèges qui aboutiraient à la reléguer, dans un isolement aussi fatal à sa prépondérance qu'à son esprit politique.

Il avait voulu cristalliser ses idées d'une façon systématique et impérieuse autour de l'article 40 de la Charte, il considérait celui-ci comme un texte sacré « à la fois parce qu'il restreignait l'électorat et parce qu'il semblait conférer à ceux qu'il désignait la plénitude du droit électoral.

L'électorat n'est pas un droit de l'homme, c'est une fonction qui suppose des lumières et l'indépendance. Là-dessus Royer-Collard s'échauffait et construisait toute une mystique de la capacité prouvée par la propriété¹. »

Il n'avait pas compris que ce système électoral, ingénieux et logique, ne permettait pas de donner à la France une représentation vraiment nationale et que l'antagonisme entre le pays légal et le reste de la nation serait une des principales causes de la fin du régime.

II. *Organisation intérieure et fonctionnement.* — Le règlement intérieur de la Chambre n'avait pas sous la Restauration la même importance que de nos jours. Royer-Collard ne l'a jamais envisagé comme établissant des règles de procédure en matière de confection des lois. Il a seulement étudié la situation des membres de la Chambre et les prérogatives qui doivent leur être reconnues.

D'abord le député a le droit d'exprimer librement toutes ses opinions et il ne peut encourir de sanctions du fait des paroles qu'il a prononcées à la tribune.

Ainsi la Chambre n'a pas le droit, comme le proposait un député, de suspendre un de ses membres de la parole pour un temps déterminé, sous la condition qui serait toujours dans la main de la majorité de déclarer par une censure préalable que ce député abuse de la tribune.

« Le député à la tribune y exerce une fonction de souveraineté, par cela qu'il y participe à l'exercice de la puissance

1. Roux (de), *La Restauration*, p. 161.

législative. Je ne dis pas qu'il est législateur, mais il opine en législateur¹. »

Donc sa pensée est souveraine et tout comparait devant elle, sauf la majesté royale.

Royer-Collard n'admet que la responsabilité morale et des peines morales telles que le rappel à l'ordre et la censure. On peut punir des actes et non des opinions.

La liberté de discussion est indispensable; elle est une condition du bon fonctionnement du système établi par la Charte. La publicité et la contradiction seules permettent de démasquer les erreurs.

« La Chambre fait deux choses : elle discute et elle délibère. La discussion est libre. Si elle ne l'était pas il n'y aurait pas de délibération². »

En 1823 la Chambre vote l'expulsion de Manuel. « Le droit lui manque, dit Royer-Collard pour exclure soit de son sein, soit de la tribune, soit pour un temps, soit pour toujours un de ses membres. » Cette mesure n'est autre qu'un recours à la force.

Dans les propos reprochés à Manuel, c'est la tendance seule que la Commission incrimine. De telles fautes sont si difficiles à déterminer que la majorité prendra trop facilement à nouveau de pareilles mesures, sans qu'il y ait des preuves certaines d'un excès commis.

Seules doivent être appliquées les prescriptions du règlement relatives aux séances.

« S'il y a besoin d'une autre garantie, que les ministres proposent une loi avec des délits clairement définis.

La liberté illimitée des discussions et l'inviolabilité de la parole sont les conditions absolues du Gouvernement représentatif³. »

Royer-Collard n'a pas entrevu le rôle des partis organisés, dans la Chambre des députés.

1. *Arch. parl.*, t. 30, p. 298.

2. *Arch. parl.*, t. 30, p. 748.

3. *Arch. parl.*, t. 38, p. 475.

Lorsqu'il a parlé des partis, il a voulu seulement les distinguer de ce qu'il appelait les factions.

Celles-ci veulent un bouleversement complet de l'organisation présente; il y a une faction née de la Révolution, il y en a une née du privilège

Au contraire des factions, les partis ne sont que « des associations d'intérêts circonscrits dans l'ordre établi ».

Mais Royer-Collard ne va pas plus loin que cette définition. Il ne conçoit pas que des partis puissent constituer dans la représentation nationale des groupements officiellement reconnus.

B. Chambre des pairs.

Royer-Collard a peu étudié le rôle et les attributions de la Chambre des pairs. Il était membre de la Chambre des députés et ne se préoccupait guère que d'elle seule.

Cependant comme la Chambre des pairs contribuait à réaliser l'équilibre de son système, il la défendit chaque fois qu'elle fut menacée dans son existence et dans son organisation. Son discours le plus retentissant à ce sujet fut prononcé en 1831 au moment où l'hérédité de la pairie fut supprimée.

Il paraît étonnant que Royer-Collard se soit montré un partisan déterminé de cette Assemblée héréditaire, alors qu'il combattait la réapparition de tous les privilèges.

Son attitude ne peut s'expliquer que par sa théorie sur la représentation des intérêts et la distinction qu'il faisait entre l'égalité et le privilège.

La Chambre des pairs, dit l'article 24 de la Charte, est une portion essentielle de la puissance législative.

Royer-Collard souligne le fait que la Chambre des pairs la partage avec la Chambre des députés, alors qu'elle est nommée. Ce n'est donc pas l'élection qui donne droit à l'exercice de cette puissance.

« La pairie est représentative. Ce qu'elle représente dans le gouvernement au contraire de la Chambre élective, c'est

l'inégalité, c'est-à-dire les supériorités, non pour leur intérêt, mais pour la protection de la société entière¹. »

L'organisation héréditaire de la pairie n'est pas seulement justifiée, elle est indispensable.

En effet, pour avoir leur raison d'être, les deux Chambres doivent être d'origine diverse « sans quoi une cloison au milieu de cette salle résoudrait parfaitement le problème numérique des deux Chambres². »

La pairie concourt au gouvernement avec la Chambre des députés dans un système d'idées et d'intérêts, non sans doute opposé, mais différent.

« La pairie exprime un fait social, savoir : l'inégalité sociale qui résulte des hautes supériorités de tout genre, la gloire, les services rendus à l'Etat, la propriété, ou la richesse à ce point où elle est une force.

Mais c'est par l'hérédité seulement que ces supériorités, une fois recueillies, sont érigées en pouvoir social et deviennent par les instincts qui leur sont propres, le rempart de la monarchie héréditaire et de la Constitution de l'Etat. »

En 1831, lorsque la suppression de l'hérédité de la pairie vint en discussion devant la Chambre des députés, la cause de l'hérédité était déjà perdue.

Royer-Collard réfuta d'abord cet argument que l'hérédité de la pairie, se confondant avec la Restauration, devait disparaître avec elle. On ne peut, d'après l'origine seule d'une institution, décider sans autre examen si elle doit être maintenue ou détruite.

Mais le grave défaut de la proposition était que, du fait d'une telle modification dans l'organisation de la pairie, celle-ci ne représenterait plus que des intérêts généraux et perdrait par là son utilité. Il y a une rupture de l'équilibre réalisé entre les pouvoirs.

Royer-Collard conclut que supprimer l'hérédité, c'est

1. *Arch. parl.*, t. 70, p. 361.

2. *Arch. parl.*, t. 70, p. 359.

supprimer la pairie et, en même temps, une garantie interposée entre le peuple et le trône.

« L'hérédité de la pairie n'est pas une question de raison : c'est une question de révolution, car il s'agit de changer, non pas seulement la forme, mais le fond de notre gouvernement.

Avec l'hérédité périt la pairie, avec la pairie peut-être la royauté héréditaire et, dans la république même, le principe de la stabilité, de la dignité, de la durée¹. »

Les attributions de la Chambre des pairs ne devaient pas plus être modifiées que son mode de Constitution.

Elle devait rester essentiellement un organe participant à la puissance législative.

Aussi Royer-Collard écarte-t-il toute attribution, telle que la connaissance des délits de presse, à la place du jury, qui tendrait à la faire descendre à l'humiliante condition de cour spéciale, de cour prévôtale.

Elle perdrait toute autorité si elle devenait un tribunal permanent, juge de la presse, qui serait perpétuellement soumis aux attaques violentes des partis.

TITRE II

LES RAPPORTS ENTRE LES CHAMBRES ET LE GOUVERNEMENT

A. Attributions des Chambres.

Sous la Restauration, dans les débuts d'un essai de monarchie constitutionnelle, les pouvoirs des organismes représentatifs n'étaient pas encore précisés. Aussi chaque parti s'efforçait, suivant ses doctrines, de définir les droits du pouvoir législatif en face du pouvoir exécutif.

Royer-Collard voulait qu'un certain nombre d'attribu-

1. Arch. parl. t. 70, p. 359.

tions soient reconnues à la Chambre des députés dans la répartition des pouvoirs, quelques-unes appartenant à elle seule à l'exclusion de la Chambre des pairs.

Si cette dernière participait à la puissance législative, dont elle avait d'après la Charte une portion essentielle, elle ne pouvait avoir les mêmes droits politiques et le même rôle que la Chambre des députés, parce que sa constitution ne laissait pas de place à un droit de dissolution, qui aurait été la contre-partie de ces pouvoirs.

La Chambre des Pairs d'ailleurs, ne pouvait même pas s'opposer au vote des lois, puisqu'il suffisait au roi, ce que Louis XVIII fit une fois, de nommer une « fournée » de nouveaux pairs favorables aux intentions du Gouvernement.

D'autre part Royer-Collard n'a exprimé ses opinions qu'à propos de la Chambre des députés.

Les attributions que Royer-Collard reconnaissait au pouvoir législatif doivent donc être étudiées de préférence en envisageant la Chambre des députés.

I. Droit d'amendement. — L'initiative des lois était réservée au Roi seul. Les Chambres avaient seulement la faculté de supplier le Roi de proposer une loi sur quelque objet et d'indiquer ce qu'il leur paraissait convenable que la loi contienne.

L'article 46 de la Charte reconnaissait à la Chambre des députés un droit d'amendement. Encore ces amendements devaient-ils être consentis par le Roi.

Ce droit était un moyen pour la Chambre de suppléer dans une certaine mesure à l'absence du droit d'initiative en introduisant, sous forme d'amendement, des dispositions qui ne se rattachaient que très indirectement au projet proposé.

Mais si ce droit ne devait pas être détourné de son but, il devait, par contre, pouvoir être employé à propos de tous les projets de lois.

« D'après la Charte, la Chambre peut indiquer dans une

sorte de négociations respectueuses les modifications qui, si elles sont consenties par le souverain, déterminent l'adoption du projet proposé.

Ce sont ces modifications que la Charte appelle amendements, parce qu'au jugement de la Chambre, elles améliorent la loi¹. »

L'amendement est une adoption conditionnelle.

Evidemment il ne faut pas abuser de ce droit, mais pour ne pas usurper, il n'est pas nécessaire d'abdiquer.

Toutes les conditions de la Chambre sont légitimes, pourvu qu'elles ne dénaturent pas la proposition, qu'elles n'en fassent pas une autre proposition. Il faut uniquement considérer si elles naissent de la proposition et si elles s'y rattachent; peu importe dans ce cas que l'amendement ait modifié gravement le projet.

Il y a bien dans l'amendement une initiative, mais tandis que l'initiative royale est spontanée, absolue, illimitée, celle de la Chambre est provoquée et limitée par la première à laquelle elle est relative.

II. Examen des pétitions. — Le droit de pétition était aussi un moyen pour la Chambre des députés d'exercer un droit qui ne lui était pas reconnu, celui de l'interpellation du Gouvernement.

En soi le droit de pétition est à la fois un droit individuel et un droit politique.

« Il est le droit le plus naturel des hommes réunis en société sous la forme d'un Gouvernement quelconque. Il n'est pas de Gouvernement qui ne soit forcé de le reconnaître et de l'admettre. Au fond de l'Asie, il s'exerce sous le despotisme le plus complet. La Charte a eu besoin de le reconnaître; elle en a seulement réglé l'exercice et le mode². »

Royer-Collard s'attache surtout au caractère de droit individuel, droit pour un citoyen libre de se plaindre d'une

1. *Arch. parl.*, t. 20, p. 114.

2. *Arch. parl.*, t. 22, p. 550.

injustice, d'attirer l'attention du Gouvernement sur une question importante.

N'avait-il pas été lui-même un pétitionnaire célèbre lorsqu'il présentait en 1793 une adresse à la barre de la Convention, au nom de sa section de la Fraternité?

Ne se réclamait-il pas du droit de demander justice quand, quelques années plus tard, il envoyait à un administrateur de son département, une réclamation contre des réquisitions abusives?

Mais il approuvait, à raison des souvenirs de la Révolution, l'interdiction posée par l'article 53 de la Charte, de présenter une pétition en personne et à la barre. Elle devait être faite et présentée par écrit.

Ses contemporains considéraient plutôt l'aspect politique du droit de pétition.

Quelquefois la pétition avait le caractère d'une question au ministre. Ainsi, en 1819, des familles protestantes demandèrent dans quelles conditions le Gouvernement comptait faire appliquer les statuts de l'Université qui maintiennent le libre exercice de tous les cultes chrétiens.

Ou bien on voulait, par la pétition, provoquer un débat sur un sujet discuté. Ainsi, une dame Mathea demanda à être rassurée sur la possession des biens nationaux.

Quelquefois même la pétition était un moyen de critiquer le Gouvernement, de créer une agitation ou un scandale favorable à l'opposition.

En 1819, à la suite d'incidents qui s'étaient produits à la Faculté de Droit, à l'occasion du cours d'un de ses professeurs, le cours avait été suspendu par la Commission de l'Instruction publique. Les élèves formèrent une pétition auprès de la Chambre.

Royer-Collard n'aimait pas un tel usage du droit de pétition.

« Des désordres, dit-il, ont éclaté dans plusieurs collèges royaux contre des chefs expérimentés et respectables. Ces malheureux enfants qu'on poussait à des actes de la plus criminelle violence, se sont trouvés hors d'état de dire ce qu'ils demandaient. Le seul aveu qu'on ait obtenu de

quelques-uns c'est qu'ils avaient espéré de faire tomber le collège et de retourner dans leur famille. »

« On a vu quelque temps après les élèves d'une Faculté de Médecine pousser l'opposition à l'autorité jusqu'à désertier l'école pendant plusieurs mois¹. »

Les étudiants n'ont pas changé depuis.

La pétition était une pièce essentielle du mécanisme parlementaire. On en était arrivé à provoquer des pétitions comme on dépose une interpellation. Parfois même les pétitions furent signées par un citoyen imaginaire. C'est ainsi qu'on a émis des doutes fort sérieux sur l'existence de la fameuse dame Mathea.

L'usage de ce droit a contribué au développement du régime parlementaire. Il perdit de son importance lorsque dans la suite le droit d'interpellation fut reconnu.

III. Pouvoirs en matière financière. — Les droits de la Chambre en matière financière étaient pour Royer-Collard les plus importants. C'est déjà vers ce but que les Etats généraux et l'Assemblée constituante avaient orienté leurs projets, que Royer-Collard avait approuvés avec enthousiasme.

M. Joseph Barthelemy a exposé d'une façon très complète dans son *Introduction du régime parlementaire en France*, comment se sont établies et précisées au cours de la Restauration la plupart des règles actuelles de procédure budgétaire.

Royer-Collard a insisté sur certaines d'entre elles. Les textes sur lesquels il s'appuyait étaient les articles 47 et 48 de la Charte. « La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôts. Ce n'est qu'après que ces propositions ont été admises qu'elles peuvent être portées à la Chambre des Pairs.

« Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le Roi. »

Intervenant en 1816 à propos du projet de budget, il

1. *Arch. parl.*, t. 25, p. 651.

reconnait qu'il est étranger aux questions financières, mais il y a, dit-il, des principes de Gouvernement et de droit public qui sont placés bien au-dessus de toutes les questions de finance.

Il veut expliquer la portée des dispositions de la Charte.

« Consentir l'impôt proposé par le Roi, voilà le droit attribué par la Charte à la Chambre. De ce droit seulement dérive pour la Chambre le devoir de prendre connaissance de toutes les natures de dépenses et d'examiner si elles sont légitimes et nécessaires¹. »

Les dépenses obligatoires sont celles qui, réglées antérieurement par une loi, ne peuvent être changées tant que cette loi existe ou celles faisant partie de la dette publique, que leur titre inaltérable soustrait pour toujours à « l'inconstance des systèmes et à la versatilité des délibérations législatives ». D'autres dépenses étant relatives aux besoins variables de chaque année, redeviennent chaque année l'objet d'un examen nouveau.

Royer-Collard conçoit que le vote de l'impôt attire à lui chaque année par le lien de la connexité toutes les lois dont l'exécution donne lieu à une dépense quelconque dans l'année même.

Mais il n'approuve pas cette pratique par laquelle l'Etat « pourrait chaque année être bouleversé par amendement ».

La Chambre, en consentant l'impôt proposé par le roi, ne doit pas s'immiscer dans les attributions du Gouvernement, elle doit seulement lui accorder des autorisations de dépenses suivant un cadre et des règles qui limitent la liberté d'emploi, par les ministres, des crédits votés.

Le principe de la spécialité des dépenses avait été reconnu définitivement par l'article 151 de la loi du 25 mars 1817 qui portait : « La dépense de chaque Ministère ne peut excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux ». La loi de 1817 ne posait donc que le principe de la spécialité par départements ministériels.

Ce fut l'Ordonnance du 1^{er} septembre 1827 qui établit

1. *Arch. parl.*, t. 16, p. 568.

la spécialité par section, les sections correspondant aux branches principales des services. Elles étaient déterminées par le Gouvernement et pouvaient être modifiées annuellement.

Royer-Collard comprit que cette spécialité ne devait pas être exagérée. D'après lui, la Chambre par le vote spécialisé influe sur l'administration mais n'administre pas.

« La spécialité me semble être encore moins une question de principe qu'une affaire de probité. La raison de l'impôt c'est la dépense; la raison de la dépense, c'est les services; ainsi les services sont la dernière et véritable raison de l'impôt¹. »

Si la Chambre vote des crédits pour un service, c'est parce que le Gouvernement en a montré son utilité; celui-ci serait donc coupable de ne pas employer cet argent à ce service indispensable; il y aurait un véritable dol.

« Il y a autant de spécialités que le Gouvernement a fait d'allégations différentes pour attirer l'impôt.

« La spécialité que j'établis est celle des services et non celle de la dépense.

« Cette spécialité des services consiste d'une part en ce que les services sont dus tels qu'ils sont sortis de la Chambre et d'autre part en ce que chaque service jusqu'à ce qu'il soit pleinement accompli demeure créancier privilégié, disons mieux, propriétaire des fonds qui lui ont été assignés. »

Il n'y a pas d'ingérence de la Chambre par ce système; elle exerce, il est vrai, une influence qui peut gêner l'administration « mais tel est son droit et tel est son devoir ».

Le droit pour la Chambre de consentir l'impôt est absolu. Royer-Collard défendit ce principe de l'universalité à propos d'un cas particulier, celui des droits de douane.

Le ministre du Commerce M. de Saint-Cricq faisait valoir à propos d'un traité de commerce franco-anglais de 1825, que le roi pouvant faire seul des traités, pouvait,

1. *Arch. parl.* t. 36, p. 396.

par les traités de commerce s'engager à établir des droits de douane, décision qu'il prendrait donc à lui seul.

Ce raisonnement était inacceptable parce que les droits de douane sont des impôts et qu'ils doivent être consentis par les Chambres.

C'est même une absurdité, dit Royer-Collard, « d'affirmer que pour certains impôts la Charte avait remplacé le consentement des Chambres par celui des puissances étrangères ».

En 1826 à propos de la fixation d'un droit de tonnage il affirme à nouveau qu'un traité n'a pas la vertu « d'établir la perception d'un impôt et de le rendre légal et obligatoire, d'illégal et concessionnaire qu'il serait dans une ordonnance¹. »

On ne saurait même pas invoquer pour justifier cette illégalité, la sûreté de l'Etat telle qu'elle est prévue par l'article 14 de la Charte.

Royer-Collard veut qu'on en reste à la Charte exigeant formellement le consentement de l'impôt par les deux Chambres.

L'examen des comptes de l'administration est la conséquence logique de ces droits de la Chambre en matière d'impôts.

Voter les comptes ce n'est pas administrer c'est exercer une prérogative qui accompagne celle du vote libre de l'impôt et de la fixation des dépenses publiques.

La Chambre ayant le droit, dit Royer-Collard, de voter librement l'impôt et par là de juger la dépense, il y a de la part du Gouvernement obligation de la lui faire connaître par des comptes.

Mais le Parlement ne peut par lui-même préparer la loi des comptes, ce qui serait alors une ingérence excessive dans l'administration.

Aussi une série de lois et d'ordonnances organisent la collaboration avec la Chambre d'une autorité jouissant par

1. *Arch. parl.*, t. 47, p. 227.

son inamovibilité d'une indépendance certaine à l'égard des ministres : la Cour des Comptes.

Il doit y avoir une différence entre le vote de la loi des comptes et celui du budget.

Sinon le vote du budget par la Chambre serait un marché entre elle et le Gouvernement « une espèce de forfait qui ne donnerait lieu à aucune répétition de part ni d'autre. Les services publics seraient donnés au Gouvernement à l'entreprise¹. »

Le désir de contrôler l'exécution de la dépense n'était pas la seule raison qui donnait alors à la loi des comptes une importance qu'elle a perdue depuis.

De même que pour les pétitions, la Chambre trouvait dans l'examen des comptes un équivalent du droit d'interpellation qui ne lui était pas reconnu.

Royer-Collard estimait que les droits de la Chambre en matière financière, étaient tellement essentiels que le pouvoir royal pouvait dans ce cas être mis en échec par le refus de la Chambre.

A propos de l'expédition d'Espagne en 1823, Royer-Collard reconnaissait à la Chambre le droit de juger si la guerre, pour laquelle le Gouvernement lui demandait des subsides, était juste.

« Les votes de la Chambre étant libres, elle peut refuser les subsides aussi bien que les accorder. »

Royer-Collard fait une supposition.

« Le gouvernement s'est engagé dans une guerre que la Chambre désapprouve; elle refuse les subsides nécessaires pour soutenir cette guerre; le Gouvernement est forcé de négocier la paix. Dira-t-on que la Chambre usurpe le droit de guerre et de paix qui appartient au roi? Elle n'usurpe rien, elle ne fait qu'user de sa prérogative la plus incontestable; c'est au contraire cette prérogative qui serait usurpée si le vote de l'impôt pouvait être engagé d'avance². »

La puissance de la Chambre en matière d'impôt est tellement forte qu'elle n'est véritablement dominée que par

1. *Arch. parl.*, t. 22, p. 304.

2. *Arch. parl.*, t. 36, p. 397.

la dissolution royale qui porte la solution du conflit devant les collèges électoraux.

B. Royer-Collard et le gouvernement parlementaire.

Les droits du Parlement se ramènent essentiellement à un contrôle de l'exécutif, auquel il accorde ou refuse sa confiance.

Au cas de conflit entre ces deux pouvoirs, le gouvernement, suivant la nature reconnue à chacun de ces pouvoirs est responsable ou non devant l'Assemblée, il y a ou non régime parlementaire.

Dans ce régime la pièce essentielle de la machine politique est le Conseil des ministres ou Cabinet.

« Dans tout régime politique, dit M. Joseph Barthélemy, il y a des ministres; ce n'est que dans le régime parlementaire qu'il y a à proprement parler un ministère¹. »

Ses membres sont des agents du pouvoir exécutif, nommés par le chef de ce pouvoir, qui cependant ne sont pas responsables devant lui, mais devant le pouvoir législatif.

Des ouvrages, devenus désormais classiques, étudiant les origines du gouvernement parlementaire, ont fait ressortir que son établissement en France résulte des travaux et des débats des Assemblées parlementaires de la Restauration.

Il serait cependant inexact de croire que le Gouvernement parlementaire a été consacré dès cette époque et même que cette question ait eu alors l'importance qui lui fut donnée dans la suite.

Royer-Collard ne pouvait pas accepter un tel système, si nous considérons la prédominance qu'il a accordée au pouvoir royal et le soin avec lequel il a toujours dénié au législatif le droit de s'immiscer dans le Gouvernement. Il se réclamait de Montesquieu et concevait le principe de la séparation des pouvoirs d'une façon absolue.

Bien qu'il ait, par ses interventions, contribué à la for-

1. Barthélemy Joseph, *Introduction du régime parlementaire*, p. 108.

mation et au développement des règles d'un régime parlementaire, il n'en a jamais admis le principe.

D'ailleurs il n'en emploie pas le terme, mais plutôt celui de gouvernement représentatif, l'écartant si c'est le système anglais qu'on veut entendre sous ce terme, l'admettant s'il exprimait le système de représentation, qu'il prétendait avoir été établi par la Charte.

Au début de la Restauration, à lui comme à beaucoup d'autres hommes politiques, le système de la responsabilité ministérielle ne venait même pas à l'idée.

En 1830 il était devenu pour les partis de gauche une revendication.

Cette évolution était due au développement insensible des règles d'un régime parlementaire, à la participation active de la Chambre à l'élaboration des lois; elle était due aussi au renversement de la majorité dans la Chambre. La droite, la possédant au début de la Restauration, se réclamait du gouvernement parlementaire. Ce fut ensuite à la gauche et au centre gauche de s'en prévaloir. Royer-Collard a subi l'influence de cette évolution. Cependant il n'a jamais varié d'une façon profonde, dans ses théories politiques, à ce sujet. La différence entre les termes employés par Royer-Collard jusqu'à 1820 et ceux dont il s'est servi dans la suite, a souvent fait croire, à tort, que Royer-Collard après avoir été partisan d'un gouvernement consultatif avait défendu ensuite le système du gouvernement parlementaire.

*
*
*

Faguet, analysant les œuvres de Royer-Collard, reconnaît que le gouvernement parlementaire est la plus grande garantie de liberté et le plus puissant pouvoir limitateur.

A ce titre Royer-Collard devait en être partisan

Mais « il est un si grand pouvoir limitateur, dit Faguet, qu'il risque d'absorber ce qu'il limite et c'est un si grand privilège qu'il risque de devenir une omnipotence »

« Dès qu'il y a eu un Parlement en France, la première

chose qu'il ait faite a été de prendre le gouvernement; la seconde de subir celui de la foule¹. »

C'est ce que Royer-Collard veut empêcher et pour cela, nous l'avons vu, il ôte d'abord ses prétendus titres au gouvernement parlementaire.

« Les députés ne sont pas les mandataires de la nation; ils sont les représentants des intérêts de la nation, ce qui est très différent. »

« Le jour où le gouvernement n'existera que par la majorité de la Chambre, le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du roi et lui en imposer d'autres qui seront ses propres ministres et non les ministres du roi; ce jour-là c'en est fait, non pas seulement de la Charte mais de notre royauté... ce jour-là nous sommes en république². »

Cependant, en 1829, Royer-Collard élu président de la Chambre, lorsqu'il prend possession de son fauteuil, prononce un discours dont il paraît se dégager une approbation du régime parlementaire :

« A mesure que le progrès naturel des institutions représentatives élève la Chambre des députés à la place qui lui appartient dans notre Gouvernement, les fonctions de président deviennent plus importantes et plus difficiles³. »

Après avoir dit que le régime représentatif en 1815 n'était qu'une métaphore, il défend énergiquement la valeur de ce système.

Il est certain que Royer-Collard a accordé progressivement à la Chambre une importance toujours croissante dans le gouvernement, surtout en 1830 quand il estima que, par sa conduite, elle représentait vraiment contre le roi l'opinion de la nation.

Mais même à cette époque, il n'admettait pas le principe du gouvernement parlementaire comme nous l'entendons à l'heure actuelle.

1. Faguet, *Politiques et moralistes*, p. 276.

2. *Arch. parl.*, t. 16, p. 133.

3. Michon, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, p. 393.

Les termes de l'adresse qu'il présentait au roi et dont il était l'inspirateur, en donnent une preuve certaine :

« Sire, la Charte que nous devons à la sagesse de Votre Auguste Prédécesseur consacre comme un droit l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics. Cette intervention devait être, et elle est en effet indirecte, sagement mesurée, circonscrite dans des limites sagement tracées et que nous ne souffrirons jamais que l'on ose tenter de franchir ».

On était arrivé au cours de la Restauration à appliquer insensiblement les principes du régime parlementaire même quand on ne voulait pas les reconnaître officiellement.

« Si le régime parlementaire n'était pas dans la Charte, dit M. Joseph Barthélemy, s'il n'était pas dans la volonté de ses auteurs, il était dans l'air¹. »

Il est sorti naturellement des faits, des circonstances et des besoins publics.

Royer-Collard d'une façon assez factice, par des artifices de raisonnement avait voulu éviter que cette responsabilité des ministres devant le pouvoir législatif fût reconnue.

Son système laissait donc subsister des principes inconciliables. Un roi, irresponsable, et des ministres qui n'étaient responsables que devant lui, et responsables seulement d'une façon morale devant la Chambre.

Une Chambre représentant les intérêts et les opinions de la nation, à laquelle Royer-Collard reconnaît une part de plus en plus importante qui n'avait cependant pas d'autre action sur les ministres que de leur refuser les crédits nécessaires au fonctionnement des services.

Donc la solution d'un désaccord entre les ministres et la Chambre était entre les mains du roi. Il fallait compter sur la conduite habile de celui-ci. Le roi ne devait pas soutenir des ministres en butte à une opposition continue de la Chambre, qui s'appuierait elle-même sur l'opinion du pays.

Si le roi désirait soutenir ses ministres, il devait se servir

1. Barthélemy Joseph, *Introduction du régime parlementaire*, p. 109.

du droit de dissolution qui porte le conflit devant les électeurs.

« On ne peut supposer l'existence d'une Chambre qui pour faire prévaloir ses vues particulières ou son opposition au gouvernement condamnerait la nation à périr par l'anéantissement ou la suspension des services publics. Si le cas pouvait alors arriver ce serait à bon droit et bien sûr d'être entendu que le roi s'adresserait à son peuple qui l'aiderait à sauver l'Etat¹. »

Si le roi ne voulait pas recourir à cette consultation, s'il se faisait fort de la confiance de son peuple, il devenait directement responsable devant celui-ci et mettait en cause l'existence même de sa dynastie.

C'est ce qui arriva en 1830.

Au moment où Charles X voulut maintenir ses ministres contre l'opinion nettement affirmée de la Chambre et de la nation, Royer-Collard estima que le souverain devenait alors responsable et à ceux qui l'interrogeaient sur ses sentiments à cette occasion il dit, lui le royaliste légitimiste : « Je reste avec la nation. »

Le fameux équilibre que Royer-Collard avait cru pouvoir établir pendant la Restauration grâce à la Charte, n'avait pu être obtenu. Il avait paru l'être, sous le régime de Louis XVIII par suite de la sagesse prudente du roi.

Mais cette entente faite de concessions mutuelles que Royer-Collard préconisait n'avait pas pu durer, parce qu'elle voulait concilier des principes opposés, et parce qu'il y avait à cette époque entre les partis, trop de rivalité, de haines irrémissibles pour qu'ils aient pu accepter des solutions raisonnables de transaction et d'apaisement.

1. *Arch. parl.*, t. 16, p. 133.

CHAPITRE III

LES LIBERTES PUBLIQUES

Royer-Collard complétait son système par la constitution et la garantie des libertés qui doivent être reconnues aux citoyens d'une nation libre.

La nature de ces libertés doit toujours être envisagée à deux points de vue. Elles peuvent être considérées comme des droits individuels appartenant à l'homme, être libre par sa nature même et auquel la société ne peut imposer que certaines contraintes. Ce sont ces droits que les Constituants avaient surtout en vue lorsqu'ils élaborèrent la Déclaration des droits.

Elles peuvent être aussi envisagées sous un aspect collectif et social, comme des pouvoirs limitateurs qui sont la garantie d'une organisation libérale des pouvoirs publics. Alors la notion de liberté se rapproche de celle de pouvoir, car des pouvoirs divisés et convenablement répartis sont des libertés. De leur côté les libertés font partie des différents pouvoirs autour desquels s'équilibrent les droits de l'Etat.

C'était tout au moins la conception que Royer-Collard se faisait des libertés.

Attaché aux idées de 1789, il voulait le respect des droits de l'individu. C'est à cause de la violation de ces droits par le gouvernement républicain qu'il était devenu royaliste. C'est à leur sujet qu'il écrivait sa protestation restée célèbre sur les réquisitions.

Pendant la Restauration il défendit souvent ces droits même quand il n'en parlait pas d'une façon expresse.

Mais il accordait encore plus d'importance aux libertés faisant fonction de pouvoirs limitateurs. C'est à ce sujet qu'il a émis ses théories les plus nouvelles et les plus originales.

Il savait qu'au nom de la liberté on pouvait commettre bien des excès. Aussi, à son avis, la liberté devait-elle entrer dans les constitutions humaines, moins comme un principe que comme un pouvoir modérateur des pouvoirs.

Ainsi Royer-Collard affirme dans un de ses discours que la liberté de la presse inscrite dans la Charte est le quatrième pouvoir institué par elle.

Cette conception intéressante de la liberté a retenu l'attention de Faguet qui l'a très justement analysée.

« Pour Royer-Collard, dit-il, les libertés ne sont pas tellement des droits mais des pouvoirs limitateurs. Il a dit formellement : « Les libertés sont des résistances. »

C'est pourquoi ses libertés ont quelque chose de si arbitraire en leur institution et de si flottant en leur définition et en leurs limites¹. »

Une liberté n'étant pas un droit mais un pouvoir, elle n'est pas sacrée et il est possible selon les circonstances en considération du bien général de l'Etat, de lui laisser toute sa puissance ou de lui en ôter s'il le faut.

Faguet explique le raisonnement de Royer-Collard.

« Il y avait toutes sortes de libertés sous l'ancien régime, j'entends toutes sortes de pouvoirs particuliers très forts, très nombreux surtout, qui limitaient l'omnipotence centrale. Il n'y en a plus; la révolution a sinon fait, du moins consommé le despotisme. Il faut qu'il y en ait. Je conserve ceux dont il reste au moins un vague souvenir : pairie, magistrature; je donne force de pouvoirs à de nouvelles institutions qui se sont élevées, assemblée bourgeoise, presse et je trouve les anciennes libertés à peu près remplacées par les nouvelles. Je trouve du moins qu'il y a des garanties et j'estime qu'il vaut mieux accepter celles-là que de dire; il y en avait, je les admire, je les crois nécessaires et je n'en veux plus². »

1. Faguet, *Politiques et moralistes*, p. 286.

2. Faguet, *Politiques et moralistes*, p. 289.

C'est donc toute la structure de l'organisation politique et sociale qui est dominée par cette idée de l'organisation de libertés.

Nous avons déjà vu comment les pouvoirs devaient être répartis pour qu'un régime de liberté soit institué.

Nous ne devons donc plus envisager que les libertés elles-mêmes.

Il faut distinguer parmi celles-ci le principe d'égalité avec ses diverses conséquences qui est compris dans l'expression générale d'organisation des libertés, séparer les droits propres à l'individu des libertés dont l'exercice suppose une organisation, un groupement.

Il y faut ajouter les institutions protectrices des libertés individuelles.

*
* *

Royer-Collard a cherché dans tout le cours de sa vie politique à faire reconnaître et respecter les libertés individuelles. Il disait souvent qu'il avait consacré sa vie à cette cause.

Il considérait qu'il y avait là des principes immuables qui se distinguaient des principes politiques, beaucoup moins absolus et intangibles.

Royer-Collard voyait une différence entre l'ordre social et l'ordre politique. Le premier était l'ensemble des règles qui permettent à un individu de vivre libre dans un groupe social et qui sont de ce fait invariables. Seules les conditions d'exercice de ces libertés pouvaient varier dans les circonstances particulières, suivant les nécessités de l'ordre public.

L'ordre politique n'était que la réalisation d'un équilibre entre divers pouvoirs et la formule de cet accord à réaliser pouvait varier suivant la transformation du milieu politique. Aussi Royer-Collard faisait une distinction entre l'égalité civile et l'égalité politique, celle-ci n'étant par la juste conséquence de la première et ne devant pas être aussi absolue qu'elle.

Quand il réclamait le maintien des conquêtes de la Révolution, il avait en vue les premières réformes réalisées par celle-ci, qui eurent un caractère éminemment social.

Il retrouvait cette prééminence accordée à l'ordre social sur l'ordre politique, dans la Charte, qui, nous l'avons vu, reconnaissait d'abord les droits publics des Français, avant d'organiser les formes du gouvernement; elle ne faisait que reconnaître ces libertés tandis qu'elle organisait le nouveau régime politique.

Au cours de sa vie, Royer-Collard a jugé successivement préférables des régimes politiques différents, il n'a jamais varié dans ses conceptions sur l'ordre social.

TITRE I

EGALITE CIVILE

Aux théories préconisant l'égalité absolue, au système de l'ancien régime fondé sur une hiérarchie de classes, de fonctions, consacrant des privilèges, Royer-Collard opposait une notion d'égalité qui voulait tenir compte des supériorités sociales et des inégalités de fait qui ne peuvent être méconnues.

En cette matière encore, fidèle aux idées de 1789, il voulait que tout d'abord soit reconnue l'égalité entre les diverses classes sociales.

Il donnait à chacune un rôle et une place dans la nation accordant toutefois sa préférence à la classe moyenne.

A. Egalité entre les diverses classes sociales.

Il se retrouvait avec d'autres doctrinaires dans sa conception sur l'égalité sociale.

Les idées de Guizot étaient semblables aux siennes lorsque celui-ci écrivait : « Je soutins avec ardeur la cause de la société nouvelle telle que la Révolution l'a faite, ayant l'égalité devant la loi pour premier principe et les classes moyennes pour élément fondamental¹. »

1. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. I, p. 296.

Ces paroles se complètent bien par un autre passage de Guizot, que relève Montlosier.

« Il ne tombe, je crois, dans l'esprit d'aucun homme sensé de nier les inégalités de capacité intellectuelle, comme de force physique qui existent naturellement entre les individus. Cette inégalité est la première et la véritable source de l'inégalité sociale.

Le pouvoir acquis sur les hommes et tous les moyens de l'acquérir, comme les richesses, l'habileté, la science découlent originairement d'une supériorité naturelle qui s'est développée et a porté ses fruits.

Mais cette inégalité légitime dans son principe a deux tendances qui ne le sont point; d'abord elle ne tarde pas à vouloir s'étendre au delà de sa portée c'est-à-dire à s'appliquer là où elle a cessé d'exister, elle veut ensuite se perpétuer¹. »

Royer-Collard distingue l'égalité civile et l'égalité politique.

Il n'admet pas l'égalité politique puisqu'il refuse à une partie de la nation le droit de suffrage, puisqu'il reconnaît certains droits et certaines situations, qui donnent aux pairs le droit de représenter les intérêts supérieurs de la nation.

Au contraire, l'égalité civile est un principe absolu.

Il n'existe pas plusieurs classes dans la nation. Royer-Collard ne connaît que le peuple dans lequel il distingue plusieurs conditions.

Ainsi il parle de l'aristocratie, sans qu'il la considère comme une classe spéciale.

« J'entends le mot, dit-il, je ne vois pas la chose². »

Les différences de condition ne doivent pas entraîner des inégalités.

Certaines fois même il se montre plus sévère et nie l'existence d'une aristocratie, exerçant un pouvoir, une influence dans la nation.

1. Montlosier, *De la Monarchie française au 1^{er} janvier 1821*, t. I, p. 34.

2. *Arch. parl.*, t. 34, p. 133.

Des milliers de clients héréditaires qui accompagnaient les patriciens de la vieille Rome, des seigneurs de la vieille France avec leurs armées de vassaux, il ne reste que les souvenirs de l'histoire.

« La voix du commandement aristocratique ne se fait plus entendre au milieu de nous. »

Royer-Collard constate au contraire l'avènement de la démocratie. Cette démocratie, dont Montlosier surtout lui fit tant de reproches, ne répond pas à ce que nous entendons aujourd'hui par ce terme.

Elle signifie surtout le développement, l'affermissement du pouvoir et de l'influence de la classe moyenne, que Royer-Collard d'ailleurs ne peut pas délimiter exactement.

« La démocratie chez nous, disait de Serre, est partout pleine de sève et d'énergie; elle est dans l'industrie, dans la propriété, dans les lois, dans les souvenirs, dans les hommes, dans les choses. Le torrent coule à pleins bords dans de faibles digues qui le contiennent à peine¹. »

Royer-Collard reprit ces paroles dans un discours qui produisit à l'époque une impression considérable.

« Je conviens que la démocratie coule à pleins bords dans la France. Il est vrai que dès longtemps l'industrie et la propriété ne cessant de féconder, d'accroître les classes moyennes, elles se sont si fort approchées des classes supérieures que pour apercevoir encore celles-ci au-dessus de leurs têtes il leur faudrait beaucoup descendre.

La richesse a amené le loisir, le loisir a donné les lumières; l'indépendance a fait naître le patriotisme. Les classes moyennes ont abordé les affaires publiques; elles ne se sentent coupables ni de curiosité ni de hardiesse d'esprit pour s'en occuper; elles savent ce que sont leurs affaires.

Voilà notre démocratie telle que je la conçois, oui elle coule à pleins bords dans cette belle France plus que jamais favorisée du ciel. »

Il justifie à plusieurs reprises l'influence qu'il accordait à la classe moyenne.

1. *Arch. parl.*, t. 34, p. 132.

Elle n'est pas une préférence arbitraire, elle est un fait puissant et redoutable : « C'est une théorie vivante, organisée, capable de repousser les coups de ses adversaires. Les siècles l'ont préparée, la révolution l'a déclarée; c'est à cette classe que les intérêts nouveaux appartiennent¹. » :

Montlosier répondait avec ironie à Royer-Collard : « Quel bonheur pour tous les cabinets de n'avoir plus à traiter ni comme dans les anciens temps avec une aristocratie féodale, ni comme dans les temps révolutionnaires avec la souveraineté des sans-culottes, mais seulement avec le pouvoir de fait de tous les messieurs à industrie et à capitaux². »

Jamais le rôle de la classe moyenne n'avait été encore défini d'une façon aussi affirmative. Royer-Collard s'appuyait sur des constatations de fait indéniables.

Mais ses raisonnements prêtaient à critique, parce qu'on y sentait percer un sentiment de défiance exagérée, peut-être même de jalousie contre l'ancienne aristocratie.

De ce sentiment il donna la preuve à plusieurs reprises, particulièrement lorsque après avoir refusé le titre de comte que le roi lui avait fait proposer il consentit à se laisser faire chevalier de la Légion d'honneur.

Ce nouveau genre de noblesse, car en ce temps-là la croix était estimée à l'égal d'un titre, lui plaisait mieux que l'ancien et c'est du moins ce qu'il voulut faire sentir.

Royer-Collard avait une forte rancune contre les ultras; il arriva de ce fait à se contredire.

Il reprocha en effet à l'aristocratie d'avoir dans le Gouvernement une part trop importante, estimant qu'en plus de la représentation essentiellement aristocratique de la Chambre des pairs, il y avait dans la Chambre des députés une autre influence aristocratique exercée, par ceux de ses membres qui appartenaient à la noblesse.

Quand il se plaignait ainsi de la place occupée par l'aristocratie, une voix lui répondit de la droite : « Mais vous dites qu'il n'y en a pas. »

1. *Arch. parl.*, t. 23, p. 344.

2. Montlosier, *De la Monarchie française au 1^{er} janvier 1824*, p. 125

Montlosier s'attaquait impitoyablement au raisonnement de Royer-Collard :

« On pourrait demander à Royer-Collard ce qu'il entend par des classes moyennes qui se sont élevées, qui s'élèvent sans cesse, même jusqu'à dépasser les classes supérieures et qui, cependant, selon l'appellation générale et selon la sienne, demeurent toujours classes moyennes¹. »

Il y a évidemment confusion dans les termes employés par Royer-Collard. Que la classe supérieure se recrute dans la classe moyenne, c'est naturel, mais alors ceux-là mêmes qui en sortent ne lui appartiennent plus et forment la classe supérieure, dont lui et les doctrinaires ne nient pas l'existence dans la nation.

Il arrive seulement à faire une opposition entre les anciens et les nouveaux membres de la classe supérieure, ce qui s'explique par la situation des partis à cette époque, par les revendications intempestives de certains ultras.

B. Conséquences du principe d'égalité.

Malgré les différences de condition existant entre les citoyens au point de vue du droit positif, il ne doit exister aucune disposition particulière en faveur de certaines catégories de personnes.

Royer-Collard veut l'égalité devant la loi : il est hostile aux lois particulières qui créent des privilèges et aux lois d'exception ou de circonstance.

Ainsi en 1820 à propos de la liberté de la presse il condamne les lois d'exception parce que ces lois « sont des emprunts usuraires qui ruinent le pouvoir alors même qu'ils semblent s'enrichir. Amenées par une réaction elles entraînent à leur suite une réaction contraire². »

Ce principe n'empêche pas toutefois que dans les cas graves des mesures visant seulement certains individus puissent être prises.

1. Montlosier, *De la Monarchie française au 1^{er} mars 1822*, p. 95.

2. *Arch. parl.*, t. 26, p. 719.

Royer-Collard estime que, dans une crise grave traversée par un Etat, le Gouvernement peut et doit s'élever au-dessus des lois, « séparer le fait du droit et la justice de ses formes sinon la nation descendrait au tombeau ».

« Les Gouvernements ont sans doute abusé de ce droit terrible de négliger les lois quand le salut de l'Etat le commande, mais on abuserait aussi contre eux et avec bien plus de péril de l'impuissance où ils seraient de l'exercer¹.

C'est au roi qu'il appartient en raison de la prépondérance de son pouvoir, de prendre des mesures exceptionnelles. Il peut ainsi amnistier ou faire condamner ceux qui auront été reconnus coupables d'avoir pris part au retour de Napoléon.

Royer-Collard admet pour ces mêmes motifs que malgré le principe de l'égalité devant la justice, il puisse être créé des juridictions spéciales.

D'ailleurs la Charte même, dont il était le défenseur dans son article 63 établissant qu'il ne pourrait être créé de commissions et de tribunaux extraordinaires faisait une exception pour les juridictions prévôtales.

Royer-Collard fut, avec Cuvier, le défenseur devant la Chambre du projet de loi sur les Cours prévôtales présenté à la fin de l'année 1815, bien que, par certaines des attributions reconnues à ces Cours, ces tribunaux spéciaux se trouvaient appelés à connaître d'affaires qui eussent été normalement pour une partie de la compétence du jury et pour une autre de celle des juges correctionnels.

Les Cours prévôtales ne fonctionnèrent d'ailleurs pas longtemps. Elles furent supprimées en 1818, à la satisfaction générale, par suite des actes excessifs commis par certaines d'entre elles.

A propos d'un projet de loi sur le recrutement militaire en 1818, Royer-Collard encore une fois tout en se réclamant de l'égalité civile reconnaît qu'il y a lieu d'apporter des tempéraments à l'application du principe.

1. *Arch. parl.*, t. 15, p. 653

Il s'agissait du mode de recrutement des officiers. « La distinction qui a besoin d'apologie c'est celle qui oppose au droit évident des sous-officiers la circonstance d'avoir suivi pendant deux ans les exercices des écoles militaires bien que ces exercices ne soient qu'une représentation du service et qu'ils n'en aient ni l'utilité positive ni les dangers¹. »

Il y a des motifs puissants qui recommandent cet enrôlement d'officiers dispensés d'avoir été soldats, mais ce privilège est assujéti à des conditions sans lesquelles il serait incompréhensible.

Une éducation libérale est nécessaire à l'officier. Donc il faut faire la preuve de cette éducation pour bénéficier de cet enrôlement spécial, d'où la nécessité d'un concours pour choisir les plus capables.

Royer-Collard s'explique dans un passage remarquable par la justesse de la pensée et de l'observation :

« Pour devenir officier sans avoir été soldat, il est absolument nécessaire d'avoir quelque titre de supériorité personnelle, c'est la plus grande capacité relative. La plus grande capacité relativement au service militaire résulte de ce que, par une application longue et pénible à quelque étude difficile, l'esprit a développé des forces qu'il conservera : de ce que les habitudes de la méditation et du travail intellectuel se sont formées; en un mot de ce qu'on a appris à apprendre. »

Mais, pour bénéficier d'une telle mesure, il faut avoir satisfait aux obligations du concours. Ainsi même le fils d'un officier tué sur le champ de bataille ne sera pas affranchi du concours et admis de plein droit. « L'Etat doit tout au fils de l'officier qui a versé son sang pour sa défense, tout excepté un privilège. Il ne lui doit pas la carrière militaire de préférence s'il y est moins propre que d'autres. »

« Dans notre monarchie devenue constitutionnelle, l'égale admissibilité aux emplois civils et militaires d'une maxime qu'elle était dans la monarchie absolue est devenue un droit. »

1. *Arch. parl.*, t. 20, p. 633.

Le roi lui-même ne saurait arguer de la prérogative royale, pour apporter des exceptions à ce droit essentiel.

Ces idées de Royer-Collard sur l'égalité firent une profonde impression sur la Chambre des députés et aussi sur le pays tout entier.

Au milieu des revendications d'ordre social des partis, il exposait un système raisonnable, qui plaisait aux Français.

Certains passages des discours de Royer-Collard sur la classe moyenne, la démocratie, l'égalité civile sont restés pendant longtemps célèbres.

TITRE II

LIBERTES INDIVIDUELLES

Partant du principe de la souveraineté de la raison, Royer-Collard estime que, d'après cette raison il y a des limites aux pouvoirs, des limites à la loi.

« Il s'agit de savoir, dit-il, si moralement la loi peut tout. Nous dirons qu'elle ne peut pas tout, qu'elle est elle-même soumise au droit ou en d'autres termes à la justice et que là où le droit est renversé par elle il y a oppression et tyrannie¹. »

La loi doit elle-même reconnaître ces limites en proclamant les libertés individuelles et en en garantissant le respect.

Certains droits individuels ont seulement besoin d'être reconnus; telles la liberté d'aller et de venir, la propriété individuelle, la sécurité de la personne, d'autres supposent un exercice collectif, une organisation, un groupement.

1. *Arch. parl.*, t. 50, p. 25.

A. Droits propres à l'individu.

La déclaration des droits de l'homme de 1789 et les autres déclarations, formant préambule dans les constitutions suivantes avaient été déjà pour Royer-Collard des textes fondamentaux.

C'est sur eux qu'il appuyait ses interventions, dont la plus connue fut sa réclamation en 1797 contre des réquisitions arbitraires.

Après avoir envoyé une lettre de protestation à un administrateur du département de la Marne, il la fit imprimer en l'intitulant *Lettre d'un cultivateur*.

Au mois de septembre 1796 la commune de Sompuis avait été requise par les administrateurs du département de conduire à Metz des chargements d'armes. Il avait fallu l'emploi de la force armée pour contraindre à l'obéissance les habitants du canton.

Royer-Collard prend la responsabilité de la déclaration par laquelle les habitants de Sompuis ont refusé de payer la somme représentant la portion des frais de la force armée qui lui avait été attribuée.

Les cultivateurs de la commune de Sompuis ont établi trois principes : 1^o Les réquisitions sont inconciliables avec le régime constitutionnel ; 2^o Il n'est pas permis de recourir aux lois révolutionnaires pour les autoriser ou les justifier ; 3^o Dans tous les cas, le droit de réquisition ne peut appartenir à de simples agents de l'autorité exécutive.

Il est vrai que la Constitution de Fructidor an III n'abolit point les réquisitions « mais elle consacre de la manière la plus énergique l'inviolabilité de la propriété¹ ».

Elle la définit dans son article 5 : « Le droit de jouir et de disposer de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie. »

Le droit de réquisition ne peut subsister à côté du maintien de la propriété, que dans le cas où des circonstances exceptionnelles obligent à recourir à ce procédé.

1. Royer-Collard, *Lettre sur les réquisitions*, p. 3.

Car, normalement « l'Etat a un moyen constitutionnel et régulier de pourvoir à ses besoins. Ce moyen consiste dans des contributions publiques délibérées annuellement par le Corps législatif à qui seul il appartient d'en établir et réparties entre tous les citoyens à raison de leurs facultés ».

Si les requisitions sont nécessaires il faut que l'urgence des circonstances soient déclarées par les représentants du peuple et les sacrifices déterminés par une loi.

Royer-Collard prouve que l'envoi de la force armée pour assurer la réquisition et l'ordre donné d'en payer les frais sont des actes arbitraires. Dans ce cas « l'article IX de la Déclaration des droits (de la Constitution de 1795) est la seule réponse que nous vous devons : « Ceux qui sollicitent expédient, signent, exécutent ou font exécuter des actes arbitraires sont coupables et doivent être punis. »

Après 1815 Royer-Collard défendit aussi le principe du droit de propriété qui était sanctionné par l'article 9 de la Charte :

« Toutes les propriétés sont inviolables sans aucune exception de celles qu'on appelle nationales, la loi ne mettant aucune différence entre elles. »

Beugnot dans ses *Mémoires* rappelle que quelques essais de rentrée en possession par d'anciens seigneurs, tentatives d'ailleurs peu nombreuses et sans suite, avaient alarmé l'opinion.

Les paroles de Louis XVIII qu'il cite, exprime le sentiment des gens sensés de cette époque comme l'était Royer-Collard.

« Je ne vois pas, disait le roi, quelle différence on y peut faire si ce n'est que les uns étaient encore plus sacrés que les autres. » Puis il avait ajouté d'un ton adouci : « Enfin, ce qui est fait est fait, tant pis, tant mieux, pour ceux qui ont ces biens et pour ceux qui ne les ont plus. »

Après la Révolution du 20 mars, et sous l'empire des craintes qu'elle avait inspirées le roi propose à la Chambre

un projet de loi qui accordait au Gouvernement le pouvoir extraordinaire d'arrêter et de retenir pendant un temps limité, sans les traduire devant les tribunaux, les prévenus de crimes d'Etat.

Royer-Collard fut nommé membre de la Commission qui devait examiner le projet.

Il se prononça sous réserve de certains amendements en faveur de ces mesures extraordinaires, parce qu'il en reconnaissait la nécessité. Mais ce projet devait préciser les conditions d'exercice de ce droit arbitraire et les personnes qui seront appelées à l'exercer.

Le pouvoir exécutif c'est-à-dire les seuls ministres du Roi doivent être investis sous son autorité de ce droit. Mais comme ils ne peuvent agir à la fois sur tous les points du territoire, il faut admettre l'intervention d'autorités inférieures.

Royer-Collard distingue donc deux pouvoirs, celui d'arrêter provisoirement qui est reconnu aux préfets, et celui de prononcer sur les arrestations faites, qui doit appartenir aux ministres intéressés.

D'ailleurs la loi devait cesser d'avoir effet à la prochaine session des Chambres si elle n'était pas renouvelée.

Deux ans plus tard au début de l'année 1817 Royer-Collard intervient à propos d'un projet de loi sur la liberté individuelle. S'appuyant sur les droits étendus qu'il reconnaît au pouvoir royal, il voit une garantie dans le fait que c'est le Roi seul qui peut proposer la loi.

« Le pouvoir légitime est présumé sage et fidèle et la force de cette présomption commande la confiance jusqu'à ce que la proposition soit convaincue d'erreur¹. »

Quand il s'agit de propositions extraordinaires qui ont pour objet des mesures qui suspendent ou restreignent les libertés individuelles, la nécessité de semblables mesures ne se démontre pas par le raisonnement, elle résulte uniquement d'un certain état de la nation au dedans et au dehors.

1. *Arch. parl.*, t. 18, p. 167.

2. *Arch. parl.*, t. 18, p. 168.

Il y a des circonstances dans lesquelles il faut s'écarter des règles établies dans d'autres temps et pour d'autres circonstances.

Royer-Collard bien que doctrinaire, et impitoyablement logique dans ses déductions ne veut pas sacrifier les nécessités réelles au respect de principes qu'il défend.

« Quand on s'écrie : « Périssent les colonies plutôt qu'un principe », nous savons que les colonies en périssant ne sauvent pas les principes, mais que les principes et les colonies s'abîment ensemble et s'ensevelissent dans une ruine commune. »

Royer-Collard ne reniait jamais les principes, mais il reconnaissait, qu'à certains moments, leur application pratique devait être provisoirement suspendue ou restreinte.

B. Libertés dont l'exercice suppose une organisation,

La nécessité de tenir compte des circonstances du moment, se faisait encore plus sentir quand il s'agissait de droits qui ne peuvent s'exercer qu'au moyen d'une organisation, et qui ont, suivant la liberté qui est accordée, une influence plus ou moins grande sur la vie publique, l'ordre public, l'esprit de la nation.

I. Royer-Collard et la liberté de la presse. — La liberté de la presse fut l'objet de sa part d'interventions répétées qui sont restées parmi les plus célèbres de ses discours.

La Charte par son article 8, reconnaissait aux Français le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté.

Là encore la Charte se trouvait reproduire parfaitement les idées de Royer-Collard.

La liberté de la presse est un droit essentiel à la fois droit individuel et pouvoir limitateur. Elle est comme un quatrième pouvoir instauré par la Charte. Le souvenir des excès d'une presse trop libre et trop violente pendant la période révolutionnaire, ne justifiait pas la méconnaissance de ce droit.

Il fallait seulement en réglementer les conditions d'exercice, sans d'ailleurs prendre prétexte de l'établissement de ces règles pour porter atteinte à cette liberté.

La bataille autour de la liberté de la presse fut violente sous la Restauration, elle se continua sous la Monarchie de Juillet.

Un court rappel des tendances de cette époque, et des principales lois votées permettra de mieux situer dans son temps les théories de Royer-Collard à ce sujet.

La lutte se ramenait surtout au choix entre un système préventif ou un système répressif.

Ce fut le premier qui prévalut d'abord.

La loi du 31 octobre 1814 établissait le principe de la censure préalable pour tout imprimé contenant moins d'un certain nombre de pages, et celui de l'autorisation du roi pour les journaux et écrits périodiques.

Cette loi d'une portée temporaire fut prorogée par deux fois, jusqu'en 1819. Une législation libérale fut alors édictée par plusieurs lois successives, qui supprimaient les mesures préventives sauf celle du cautionnement imposé aux fondateurs de journaux.

La compétence en matière de délits de presse était attribuée à la Cour d'assises statuant sur le verdict d'un jury.

En 1820 le régime préventif fut rétabli à la suite du mouvement de réaction provoqué après l'assassinat du duc de Berry.

Ces mesures édictées pour un an furent prorogées jusqu'en 1822.

Deux lois des 17 et 25 mars 1822 atténuaient ce régime préventif en supprimant la censure, mais la connaissance des délits de presse était attribuée aux tribunaux correctionnels et les Cours d'appel se trouvaient investies d'un certain pouvoir de discipline sur les journaux. Elles pouvaient suspendre et supprimer un journal dont l'esprit aurait marqué des tendances dangereuses pour la paix publique.

La loi du 18 juillet 1828, votée sous le ministère Martignac, rétablissait le système répressif, mais toutefois la

connaissance des délits de presse n'était pas rendue au jury.

Une des ordonnances de juillet 1830, causes de la Révolution, avait voulu revenir sur les dispositions libérales de cette loi.

La liberté de la presse qui avait été un des motifs de la Révolution de Juillet se trouva consacrée dans la Charte révisée de 1830, et dans les lois votées en 1830 sur la presse. Le régime répressif fut à nouveau adopté. Une garantie fut cependant conservée, l'obligation imposée à la presse périodique de payer un fort cautionnement et de payer des droits de timbre assez élevés.

La garantie du jury fut accordée aux délits de presse.

A la suite des attentats contre la personne du roi, et des troubles nombreux qui marquèrent le début de la Monarchie de Juillet, une réaction se manifesta.

L'autorisation préalable fut rétablie en 1834.

Une des lois de septembre 1835, augmenta le cautionnement. Elle créait un certain nombre de délits nouveaux et aggravait certaines peines. Elle qualifiait certains délits d'attentats à la sûreté de l'Etat, qui se trouvaient déferés à la Cour des pairs, conformément à l'article 28 de la Charte. C'était un moyen de retirer au jury la connaissance de certains délits de presse, en tournant ainsi le principe posé par la Charte qui lui attribuait une compétence exclusive en cette matière.

Royer-Collard qui était disposé à accepter des mesures destinées seulement à empêcher un usage de la liberté de la presse, s'éleva avec force contre celles qu'il jugeait porter atteinte aux fondements mêmes de ce droit.

C'est surtout en 1835 qu'il s'oppose au mouvement de restriction de la liberté de la presse et qu'il prend à cette occasion la parole pour la dernière fois, à la Chambre des députés pour y défendre la cause des libertés individuelles.

« La liberté de la presse, dit Royer-Collard, est la seule institution politique qui ait restitué à la société des droits contre les pouvoirs qui la régissent¹. »

1. *Arch. parl.*, t. 34, p. 132.

Ce quatrième pouvoir a plus encore que les autres un rôle limitateur.

La presse est une nécessité dans l'état actuel de la société par suite du développement de l'influence des classes moyennes et de leur participation aux affaires publiques.

« Que la liberté de la presse ait le double caractère d'une institution politique et d'une nécessité sociale c'est ce qui ne peut être révoqué en doute.

Du droit constitutionnel de chaque Français de publier et de faire imprimer ses opinions, résulte la publicité universelle. La publicité est une sorte de résistance aux pouvoirs établis parce qu'elle dénonce leurs écarts et leurs erreurs. La publicité est une liberté publique car les libertés publiques ne sont pas autre chose que des résistances¹. »

Royer-Collard veut faire de la presse un instrument incomparable de publicité, un moyen d'éducation universelle.

Le principe de la liberté est dans la Charte, il est pourvu aux abus par le Code pénal et par les lois édictées conformément à la Charte. Telle est l'idée fondamentale dont Royer-Collard ne se départira pas au cours des discussions sur la liberté de la presse.

La difficulté était non dans la proclamation du principe, qui était avec la Charte un fait accompli, mais dans les conditions d'organisation de ce droit et dans les limitations qui pouvaient y être apportées.

Car une réglementation était indispensable, surtout à cette époque. Lorsque la presse se trouvait libre, les partis extrémistes, loin d'en être satisfaits, profitaient de la facilité qui leur était donnée pour exciter des ressentiments implacables, ce qui aboutissait à des troubles de l'opinion et de l'ordre public et à des mesures de réaction.

La liberté de la presse dépendait de la situation des esprits, de la force des passions, de la violence des partis.

Ainsi la loi libérale de 1819 fut suivie d'une agitation telle qu'elle dura un an à peine.

1. *Arch. parl.*, t. 34, p. 131.

Il fallait une réglementation, il fallait aussi que celle-ci fut fréquemment révisée, suivant l'évolution de l'esprit public.

Les rédacteurs de la Charte, nous rapporte Beugnot lorsqu'ils rédigèrent l'article 8, ne pensaient pas que la liberté des journaux fut comprise dans ce qu'on entendait alors par liberté de la presse.

« On ne saurait s'en étonner dit Beugnot, si on réfléchit que la Commission était composée d'hommes de savoir et d'expérience qui pour la plupart avaient traversé les misères et les horreurs de la Révolution et qui n'avaient pas oublié quelle part y pouvait revendiquer la licence des journaux inséparable de leur liberté¹. »

Ils pensaient même que le régime des journaux devait appartenir à l'administration et être réglé par des ordonnances.

Royer-Collard était persuadé qu'il fallait leur appliquer un régime spécial.

La nation doit être rassurée contre les souvenirs terribles qu'ont laissés les journaux.

D'ailleurs ils forment une catégorie particulière de publications.

« Ce qui constitue un journal ce n'est pas le fait de la publication isolée de chaque feuille individuelle; ce n'est pas même le fait de plusieurs publications successives; c'est l'entreprise de ces publications. Mais cette entreprise est-ce une opinion? Non c'est une profession. Rendre cette entreprise publique, est-ce publier une opinion. Non, c'est prendre des engagements.

Mais puisque rendre publique l'entreprise dont il s'agit c'est cela même qui est établir un journal, il s'ensuit qu'établir un journal et publier une opinion ou des opinions ce n'est pas la même chose. L'établissement d'un journal diffère de la simple publication en ce qu'il implique nécessairement une spéculation à la fois politique et commerciale². »

1. Beugnot, *Mémoires*, p. 492.

2. *Arch. parl.*, t. 24, p. 173.

Un journal va trouver le lecteur se renouvelant sans cesse comme la parole il participe de la nature des allocutions publiques.

Il est tellement autre chose qu'une publication ordinaire que la liberté des journaux a pu être suspendue quand la liberté des publications ne l'était pas.

Royer-Collard dit même que « les journaux sont comme une industrie ».

Il en déduit quant à leur réglementation cette conséquence

« Les industries peuvent être soumises à des règlements de police, une industrie politique plus que tout autre — les règlements gênent et restreignent; mais ils ne touchent jamais la propriété¹. »

Une loi peut légitimement leur imposer des mesures préventives telles que la censure et le cautionnement.

Car la liberté accordée à des journaux dirigés par des partis violents qui en font l'instrument de leur politique n'est en réalité « que la liberté des partis déchaînés ».

Relativement à la liberté de la presse considérée en général, Royer-Collard se refuse d'admettre tout système préventif.

« La Charte place au nombre des droits publics des Français celui de publier et de faire imprimer leurs opinions. Les abus de cette liberté doivent être punis, mais ils ne peuvent être prévenus². »

Il suffit pour la répression que les délits soient qualifiés par le Code pénal et les lois qui le complètent et qu'il y ait un juge pour en connaître.

Il y a des circonstances où il est nécessaire de suspendre cette liberté.

Mais à quels caractères peut-on reconnaître les circonstances qui permettent de retenir les journaux sous la censure du gouvernement quand la presse en est exempte.

1. *Arch. parl.*, t. 50, p. 25.

2. *Arch. parl.*, t. 18, p. 332.

Dans la situation présente les partis entre lesquels s'est faite la Révolution, dit Royer-Collard, et qui lui survivent sont enracinés aujourd'hui bien ailleurs que dans des intérêts matériels ou des opinions spéculatives.

« Ils le sont dans toute la profondeur du cœur humain — ce sont moins des partis politiques que de véritables sociétés ennemies de nature et de principe entre lesquelles il n'y a pas de traité possible parce qu'elles marchent également à la domination et qu'elles ne peuvent l'obtenir ensemble¹. »

« Le gouvernement du roi que les partis ont calomnié en lui prêtant leurs passions, a besoin de quelque temps encore pour se revendiquer lui-même et se faire mieux comprendre des peuples. »

Plus simplement dit, les circonstances sont telles qu'elles justifient le gouvernement à demander des mesures de sauvegarde.

Royer-Collard suivant son habitude, fait confiance au roi dont le gouvernement a donné « des preuves irrécusables de sa loyauté et de son dévouement à la cause nationale » et qui emploiera les pouvoirs dont il est investi « non par et pour un parti, mais pour la nation contre tous les partis. »

Ces mesures ne sont d'ailleurs prises qu'à titre temporaire et Royer-Collard, chaque fois qu'il constate un apaisement dans les esprits, demande qu'on revienne au régime répressif.

La loi du 17 mars 1822 prévoyait que si dans l'intervalle de deux sessions des circonstances graves l'exigeaient, une ordonnance du roi pourrait remettre en vigueur les lois de 1820 et de 1821 sur la censure.

Royer-Collard approuve ce régime, précisant les cas dans lesquels la censure peut être appliquée.

« Il demeure établi que la censure et l'état de la presse sont deux choses parfaitement distinctes, quoique l'une de ces choses s'applique à l'autre. Ce n'est pas l'état quelconque de la presse qui conduit à la censure, c'est l'état du pays². »

1. *Arch. parl.*, t. 18, p. 333.

2. *Arch. parl.*, t. 48, p. 316.

Il s'agit de grands événements, de périls, de crises « où non seulement la licence, mais la liberté selon la loi serait dangereuse, parce que le salut public serait alors dans le silence. » Quand l'état de la presse seulement est en jeu, c'est l'affaire des cours d'appel, qui exercent leurs pouvoirs de suspension ou d'interdiction.

Royer-Collard explique le système de cautionnement par une comparaison avec les conditions de capacité politique exigées pour le suffrage censitaire.

« Un journal politique est peut être la plus puissante des influences. Or l'influence politique appelle une garantie : la garantie politique ne se rencontre d'après les principes de votre Charte que dans une certaine situation sociale ; cette situation est déterminée par la propriété ou par ses équivalents. Voilà le principe du cautionnement¹. »

Il ne limite pas au système de cautionnement les moyens de garantie. En février 1822 il dit dans une intervention : « Je crois que les remèdes consistent d'une part dans des cautions civiles et morales aussi rigoureuses que l'on voudra, mais les mêmes pour tous et d'une autre part dans une répression plus rapide et des peines plus graves². »

Le système répressif qui est le mode de garantie normal et qui doit s'appliquer aux journaux et à tous les autres écrits, doit avoir pour but de punir la publication d'un ouvrage dangereux et nuisible.

L'idée de la « provocation soit au renversement du gouvernement, soit à la désobéissance au roi et à la Charte » n'est pas acceptable³.

Car la provocation directe contre un gouvernement qui est debout paraîtrait insensée et la provocation indirecte ou tendance ne repose ni sur un fait extérieur, ni sur le raisonnement, c'est-à-dire qu'elle n'est pas susceptible

1. *Arch. parl.*, t. 24, p. 174.

2. *Arch. parl.*, t. 34, p. 581.

3. *Arch. parl.*, t. 20, p. 5.

des preuves. — Elle est entièrement dépourvue de conditions légales.

Il est donc impossible d'avoir une définition générale de l'abus de la presse. On ne peut poursuivre qu'à raison de délits nettement qualifiés par le Code ou par les lois.

Au mois de janvier 1822, Royer-Collard critique un article du projet de loi sur la presse, qui était dirigé contre quiconque aura cherché à exciter le mépris ou la haine des citoyens contre une ou plusieurs classes de personnes. Il voit dans le mot classe des désignations collectives de fonctions, de professions, d'opinions, car il ne peut pas penser que les auteurs de la loi aient pu espérer par ce moyen détourné ressusciter les anciens ordres de l'Etat. Cette mesure est donc inutile puisque ces classes qui n'existent pas n'ont pas besoin d'être défendues. Quant aux particuliers, ils ne sont jamais engagés ni compromis dans les réputations collectives.

Les délits doivent être imputables également à tous et ne viser que des cas particuliers et définis.

Au sujet de la diffamation, Royer-Collard demande que nul ne soit admis à la preuve des faits diffamatoires, parce qu'il n'est pas permis de dire la vérité sur la vie privée; cette preuve doit être cependant admise contre les dépositaires ou agents de l'autorité, parce que la vie publique n'appartient pas aux fonctionnaires comme la vie privée appartient à chaque particulier.

Les délits de presse sont différents des délits ordinaires parce que la liberté de la presse y est jugée avec celle de l'écrivain.

« Il n'y a pas de liberté sans quelque licence; le délit échappe à la définition, l'interprétation reste arbitraire. Le délit lui-même est inconstant; ce qui est délit dans un temps ne l'est pas dans un autre¹. »

Si les délits de presse sont mobiles, ils réclament un tribunal également mobile qui se renouvelant perpétuelle-

1. *Arch. parl.*, t. 98, p. 581.

ment, exprime sans cesse les divers états des esprits et les besoins changeants de la société.

Il faut des arbitres tirés du sein de la société pour lesquels la première règle est qu'ils ne soient jamais les mêmes. Or ces arbitres c'est le jury.

D'où il s'impose comme conséquence à Royer-Collard qu'il n'y a de garantie de la liberté de la presse que si elle est assise sur la base indépendante du jury.

Le tribunal correctionnel est une exception à ce principe fondamental.

« C'est une imperfection pour celui qui professe le jury¹. »

A aucun titre on ne doit dépouiller le jury au profit de la Chambre des pairs, parce qu'elle est une assemblée nommée et qu'elle n'a pas qualité en conséquence pour connaître des délits de presse; de plus ce serait diminuer son autorité et son prestige, parce qu'elle deviendrait alors en butte aux attaques des partis dont elle aurait à juger les excès commis par la voie de la presse.

Les inquiétudes que donneraient l'esprit de la nation, les troubles qui éclateraient peuvent motiver l'édiction de peines plus graves et au besoin de qualifications nouvelles.

Mais Royer-Collard ne veut pas qu'on emploie d'autres moyens. Il souligne en particulier que la suppression d'un journal est une mesure inutile.

En effet si elle est ordonnée qu'y aura-t-il de supprimé ?

« Apparemment ce ne seront ni les rédacteurs ni les lecteurs. Il n'y aura de supprimé que le titre. Par conséquent le même journal pourra reparaitre le lendemain sous un autre titre rédigé par les mêmes écrivains, adressé aux mêmes lecteurs². »

Royer-Collard s'est montré à la fois ferme et modéré dans ses interventions sur la liberté de la presse, admettant en somme des limitations assez graves au principe qu'il défendait.

1. *Arch. parl.*, t. 20, p. 7.

2. *Arch. parl.*, t. 34, p. 341.

Mais s'il fallait réprimer l'abus qu'on peut faire de cette liberté, il fallait aussi éviter que l'abus de la répression détruise la liberté elle-même.

Chaque fois que Royer-Collard a été persuadé de cette menace, il s'est opposé d'une façon absolue aux projets proposés, d'ailleurs le plus souvent sans succès. Il le fit en particulier en 1835 au moment du vote des lois de septembre, bien qu'on lui ait fait remarquer les nécessités pressantes qui motivaient de la part du gouvernement la proposition de ces mesures.

Ce faisant, il voulait combattre non seulement pour la liberté de la presse, mais pour le principe même de la « liberté naturelle, politique et civile. »

« Pour étouffer le mal, dit-il en 1827, on poursuit à la fois le bien et le mal ».

« N'était-il pas animé de l'esprit de la loi, cet inquisiteur qui, dans la guerre des Albigeois, jetait dans les mêmes flammes les orthodoxes avec les hérétiques pour se mieux assurer que pas un de ceux-ci ne serait épargné¹. »

A la fin de sa vie politique il fut d'ailleurs bien déçu. Il réclamait la liberté pour la presse et il constatait que les partis ne savaient pas s'en servir avec mesure. Alors bien que désapprouvant ces excès, il luttait contre le gouvernement qui voulait les combattre, pour sauvegarder le respect du principe.

Mais ses avis n'étaient pas écoutés : ses amis eux-mêmes ne partageaient pas son attitude.

II. Royer-Collard et la liberté d'enseignement. — A la chute de Napoléon il y eut un tolle général contre l'Université impériale que les pamphlets d'alors appelaient la « fille de Bonaparte ».

Napoléon avait réalisé par des décrets une organisation centralisée de l'enseignement, établissant le droit exclusif de l'Etat en cette matière.

En 1805 il avait donné un projet de loi à l'examen du

1. *Arch. parl.*, t. 49, p. 567.

Conseil d'Etat après en avoir discuté déjà avec Fontanes et Fourcroy.

Il y eut de longues discussions. Alors Napoléon craignant qu'une loi complète ne rencontrât trop de difficultés décida que le principe seul serait soumis au Corps législatif. Ce principe, c'était la création d'un corps enseignant sous le nom d'Université impériale.

Le 6 mai 1806 dans son rapport devant le Corps législatif, Fourcroy démontre l'utilité de maisons d'enseignement publiques qui notamment « servent de modèle et de type aux établissements particuliers ».

La loi du 10 mai 1806 établit le monopole, et prévoit dans son article 3 que l'organisation du corps enseignant sera présentée en forme de loi au Corps législatif à la session de 1810.

Mais l'Empereur était pressé, il procéda par décrets.

Le 17 mars 1808 paraît un décret portant organisation de l'Université et fixant en particulier les conditions d'ouverture des écoles privées.

Il est complété peu après par le décret du 15 novembre 1811.

La situation des écoles libres est précaire; des obligations sévères leur sont imposées pour qu'elles ne puissent pas faire concurrence aux établissements publics.

L'Université impériale reposait sur le monopole de l'enseignement; elle avait été organisée par des décrets dont la légalité était contestable; elle avait été une institution centralisée employée par l'Empereur pour établir son autorité.

C'est pour toutes ces raisons qu'elle était violemment attaquée sous la Restauration.

On avait d'abord cru qu'elle devait disparaître.

Un des premiers actes du gouvernement provisoire avait été d'accorder satisfaction aux réclamations des pères de famille. Un arrêté paru au *Moniteur* en 1814 avait reconnu le droit des parents à décider des formes et de la direction de l'éducation de leurs enfants.

L'Université est maintenue provisoirement et Fontanes est invité à continuer ses fonctions de grand-maitre.

D'après l'ordonnance du 22 juin 1814, jusqu'à ce qu'il ait été apporté à l'ordre actuel de l'éducation publique les modifications qui seront jugées utiles, l'Université observera les règlements en vigueur.

Le projet de remaniement de l'enseignement prend corps dans l'ordonnance du 17 février 1815, qui ne devait être que le prélude d'une proposition à faire ensuite aux Chambres.

« Il nous a paru disait le préambule de cette ordonnance, que le régime d'une autorité unique et absolue était incompatible avec nos intentions paternelles et avec l'esprit libéral de notre gouvernement.

« Que cette autorité était condamnée à négliger ces détails et cette surveillance journalière qui ne peuvent être confiés qu'à des autorités locales, mieux informées des besoins.

« Que le droit de nommer à toutes les places, concentré dans les mains d'un seul homme, en laissant trop de chances à l'erreur et trop d'influence à la faveur, affaiblissait le ressort de l'émulation. »

L'Université de France était remplacée par dix-sept universités particulières, la charge de grand-maitre était abolie.

Mais toutes ces mesures ne purent recevoir leur exécution. Un mois après c'était le départ des Bourbons.

Aussi la valeur de cette réforme ne saurait être appréciée.

Toutefois à ce propos, Guizot dans ses mémoires remarque que le nombre des universités locales était trop considérable.

« Il n'y a pas en France dix-sept foyers naturels de hautes et complètes études; quatre ou cinq suffiraient et pourraient seuls devenir grands et féconds¹. »

Le 30 mars Napoléon signe un décret pour le rétablissement de l'Université impériale telle qu'elle était organisée par le décret de 1808.

A son retour de Gand, Louis XVIII ne persévère pas dans ses projets de réforme. Il se servira pour son propre compte de l'organisation établie par l'Empereur.

1. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. I, p. 51.

Dans son ordonnance du 15 août 1815, il constate que son ordonnance du 17 février n'a pu être mise en exécution et il maintient provisoirement l'organisation des académies. Les pouvoirs attribués au grand-maître et au conseil de l'Université seront exercés par une Commission de l'Instruction publique.

Royer-Collard qui avait cependant approuvé les premiers projets de réforme, accepte de prendre la présidence de cette commission.

Les adversaires de l'Université lui reprochèrent d'avoir pris la direction d'une institution centralisée établie suivant un ordre de choses « qui privait le père de famille de l'exercice du premier de ses droits, celui d'élever ou de faire élever ses enfants à son gré¹ ».

La vérité est que la notion d'enseignement public et de liberté d'enseignement n'était pas envisagée alors de la même façon qu'aujourd'hui.

Royer-Collard n'a pas conçu qu'on puisse se réclamer du droit du père de famille, au nom de la liberté de conscience et de la liberté individuelle.

La notion de la liberté d'enseignement ne s'est développée que plus tard. Elle s'est formée au cours de la Restauration et elle a fait, pour la première fois, l'objet d'une disposition particulière dans la Charte de 1830 (article 9, 8°).

On concevait l'enseignement comme public et confessionnel. Dans la suite, on pencha vers la conception d'un enseignement laïque réservant la faculté à ceux qui le voudraient d'ouvrir des écoles confessionnelles.

Royer-Collard reconnaissait à l'Etat le droit de s'occuper de l'instruction. Il disait en 1817 :

« L'Université s'est élevée sur cette base fondamentale que l'instruction et l'éducation publiques appartiennent à l'Etat et sont sous la direction supérieure du roi. Il faut renverser cette maxime ou en supporter les conséquences. »

« C'est par un acte de la puissance royale que l'Université

1. Moreau, *Royer-Collard et la Restauration*, p. 19.

existe aujourd'hui. L'Université a le monopole de l'éducation à peu près comme les tribunaux ont le monopole de la justice ou l'armée celui de la force publique.

« Contre une institution qui donne à la société de si hautes garanties, la calomnie est absurde¹. »

Ces paroles résument l'opinion de Royer-Collard. — Les droits de l'Université ne doivent pas être contestés, l'autorité que le roi exerce sur elle est une garantie suffisante pour les particuliers.

Un de ses contemporains répondait à son discours :

« Les tribunaux n'obligent personne à recourir à leur autorité et personne ne peut se soustraire à votre éducation puisque l'Université s'empare de toutes les écoles. La grande majorité des citoyens est à l'abri des procès et des jugements des tribunaux; mais qui peut se mettre à l'abri de votre éducation et se dispenser de la payer, bonne ou mauvaise.

L'Université dites-vous à la monopole de l'éducation comme l'armée a le monopole de la force publique? Quel étrange parallèle! Y a-t-il des particuliers qui puissent former des établissements de force publique comme il y en a qui forment des établissements d'éducation²? »

Le raisonnement de Royer-Collard est en effet franchement mauvais. S'il voulait justifier le monopole, il devait employer d'autres termes de comparaison.

D'ailleurs, le terme de monopole n'est pas employé dans un sens exclusif. Il signifie plutôt que l'Etat a compétence pour connaître de tout ce qui se rattache à l'enseignement.

Hatzfeld le fait remarquer en citant des paroles de Royer-Collard :

« L'Université ne possède aucune école, mais elle les gouverne toutes par une action plus ou moins directe, plus ou moins étendue. Il n'y a aucun établissement qui ne soit placé sous sa surveillance³. »

1. *Arch. parl.*, t. 19, p. 153.

2. Riancey, *Histoire de l'instruction publique*, t. 2, p. 274.

3. Hatzfeld, *Royer-Collard et Spuller*, p. 8.

Dans le système de l'Université impériale, il y avait une place, restreinte il est vrai, pour les établissements privés.

Envers eux, Royer-Collard fut toujours bienveillant. Il se flattait même d'avoir protégé les établissements des Frères des Ecoles chrétiennes, lorsqu'il présidait la commission supérieure de l'instruction publique.

Il a donné lui-même la raison pour laquelle il voulait défendre les droits de l'université. Il voyait en elle, le moyen d'assurer l'enseignement d'une façon efficace et de répandre l'instruction autant qu'il serait possible.

Ainsi il luttait « contre les personnes d'ailleurs respectables qui croient que l'ignorance est bonne, qu'elle dispose les classes inférieures au respect et à la soumission, qu'elle les rend plus faciles à gouverner, en un mot qu'elle est un principe d'ordre. »

Le peuple a besoin d'instruction car l'aisance amène l'instruction; l'ignorance est compagne de la misère. Pour que le peuple soit misérable et pour l'abrutir il faut d'abord l'appauvrir¹. »

Ces paroles produisirent un tel effet sur l'assemblée, que l'impression en fut ordonnée.

Donc si Royer-Collard défendait l'université, ce n'était pas dans un but de centralisation oppressive comme on le lui reprochait mais pour permettre qu'un enseignement suffisant soit donné par cet organisme qui présentait à son avis les garanties nécessaires.

III. Royer-Collard et la liberté des cultes. — Faguet étudiant les diverses libertés individuelles dit que « la liberté de conscience est création de consciences. Il n'y a pas de ferment d'individualisme plus puissant au monde². »

C'est bien sous cet aspect que Royer-Collard envisage la liberté de conscience. Elle est pour lui une condition fondamentale d'un régime de liberté mais comme elle lui apparaît évidente, comme elle est reconnue d'une façon cer-

1. *Arch. parl.*, t. 37, p. 660.

2. Faguet, *Politiques et moralistes*, p. 270.

taine par la Charte, il n'éprouve pas le besoin de donner à son sujet de longs développements. C'est un point qu'il suppose admis.

Au contraire il intervient fréquemment au sujet de la liberté des cultes, dont l'organisation suscitait de vives controverses.

C'est à ce propos qu'il prononça devant les Cinq-Cents, son unique discours. Il fit à ce moment un exposé général de la question qui doit être analysé avant les autres discours qu'il a prononcés sous la Restauration.

Royer-Collard se réclamait d'abord de l'article 354 de la Constitution de l'an III; « Nul ne peut être empêché d'exercer en se conformant aux lois le culte qu'il a choisi. »

« Cet article, dit-il, se bornant à proclamer le libre exercice des cultes et leur indépendance respective, laisse au législateur le soin d'assurer, en les coordonnant à la tranquillité publique, cette liberté et cette indépendance.¹ »

C'est la tâche qui incombe aux représentants du peuple

Il demande qu'on ne se perde pas dans le vague des abstractions.

Il faut être législateur de la police positive des cultes et non de la police abstraite des cultes qui n'existent pas.

Un fait s'impose en France : « Trois religions se partagent une population de vingt-six millions d'hommes et la religion catholique rallie sous ses antiques bannières les sept huitièmes des Français. »

C'est une vérité consacrée par l'expérience que toutes les fois qu'il existe dans un Etat une religion qui est celle du plus grand nombre, il est dans l'intérêt des gouvernements de contracter avec elle une alliance fondée sur l'intérêt d'un appui réciproque.

D'ailleurs un sentiment de méfiance ne serait pas fondé ; on ne doit pas craindre que l'esprit du catholicisme soit en opposition avec les principes du gouvernement républicain. En effet « qui ne sait, dit Royer-Collard, que cet esprit est essentiellement celui de la soumission au gouvernement civil ». Il n'y a rien à craindre de l'Eglise catholique. « Dé-

1. Royer-Collard, *Opinion sur les cultes*, p. 2.

pouillée de l'éclat de ses cérémonies, veuve de ses pontifes elle a bien assez du soin de sa propre défense et ce n'est pas le temps pour elle de méditer des conquêtes. »

La situation des ministres de ce culte est bien changée. Le clergé de France a perdu dans la Révolution, la vie politique et civile.

Les prêtres ne sont plus salariés par l'Etat : « Privés de tout appui extérieur, contenus par la rivalité des autres sectes, attaqués par les ennemis du dogme religieux, ils ont un grand besoin d'être irréprochables. J'observe encore que recevant leur subsistance du peuple, ils sont obligés de montrer les mœurs que le peuple estime et les opinions qui excitent sa confiance. »

Enfin Royer-Collard réfute cette idée que les prêtres haïssent le régime républicain. Il faut savoir lequel. « Est-ce le gouvernement révolutionnaire ? Ah ! je le crois sans peine ; il les a entassés dans les cachots et les y a fait périr de faim et de froid ; il a déchaîné contre eux tous les éléments et tous les fléaux ; il les a noyés, mitraillé, donnés partout en spectacle de carnage. Mais le gouvernement qui a mis un terme à leurs maux, qui leur a rendu leurs temples et relevé leurs autels, qui réparera tout ce qui est réparable, qui accordera tout ce qui est permis, pourquoi le haïraient-ils¹. »

A cette époque Royer-Collard pensait que le Directoire, après les excès de la Convention, réaliserait la pacification des esprits.

Peu après, le coup d'Etat de Fructidor lui faisait perdre cet espoir. Dans ce discours, il avait affirmé un point de vue modéré et cependant très ferme. Il ne devait pas en changer, lorsque plus tard il devenait le défenseur de la monarchie.

Il s'attacha alors à déterminer la place que devait avoir dans la vie publique la religion considérée dans ses manifestations extérieures.

A propos des délits de presse en 1819 il fait remarquer

1. Royer-Collard, *Opinion sur les cultes*, p. 12.

qu'on ne saurait prévoir le cas d'outrage à la religion distinct de l'outrage à la morale publique.

« Là où il y a liberté légale de conscience, la religion ce sont les diverses religions qui ont existence publique et que l'Etat reconnaît. Les religions diverses prises ensemble et embrassées d'une même vue, c'est dans la plus noble acception de ce mot le sentiment religieux, sentiment universel, don immédiat de la divinité¹. »

Le sentiment religieux est différent de la morale publique mais il en est inséparable et il ne peut être outragé sans que celle-ci ne le soit en même temps.

En vertu de la Charte, les ministres des cultes reconnus recevaient un traitement de l'Etat.

Royer-Collard intervient à plusieurs reprises pour préciser la situation matérielle de ces ministres et la capacité juridique du clergé.

La Chambre n'a à connaître des questions relatives à la religion que dans la mesure où celle-ci se présente comme un moyen d'influence politique.

« La religion, ses dogmes, ses préceptes, sa hiérarchie, en un mot tout ce qu'elle a de divin, ne tombe point, ne peut jamais tomber sous l'action des pouvoirs politiques.

La religion n'a d'humain que ses ministres très faibles hommes comme nous, soumis aux mêmes besoins, sujets aux mêmes passions, organes mortels et corruptibles de la vérité incorruptible et éternelle. Eux seuls et jamais la religion sont l'objet des lois qu'on appelle aujourd'hui religieuses². »

Il regarde les ministres des cultes comme les premiers et les plus importants des fonctionnaires publics et pense qu'il est sage de les rendre propriétaires; mais ils ne doivent l'être qu'avec l'approbation et sous la surveillance du gouvernement.

Les rois ont depuis longtemps exercé une autorité sur le temporel. Cette autorité ne lui semble pas moins utile à la religion qu'à l'Etat parce que son intervention dans

1 *Arch. parl.*, t. 23, p. 344.

2. *Arch. parl.*, t. 31, p. 442.

les acquisitions du clergé en garantira la pureté aux yeux mêmes les plus prévenus; elle conservera les mœurs et la dignité de ce corps en empêchant par une juste répartition des biens la corruption que les richesses accumulées sur quelques têtes ne manqueraient pas d'introduire.

En 1821 est présenté un projet de loi sur les pensions ecclésiastiques, Royer-Collard y voit sous ce titre modeste toute la question de l'établissement du clergé catholique.

Il y a un accord entre le prêtre et l'Etat qui donne à celui-ci pour fonction d'enseigner la religion. « Le prix de l'alliance est la protection, la condition c'est que le prêtre restera dans le temple et n'en sortira point pour troubler l'Etat. »

« Ce que les ministres gagnent en protection et en dignité ils le perdent en indépendance. Les droits de l'Etat sur eux commencent aussitôt qu'il les discerne et les protège¹. »

Royer-Collard montre en Angleterre le clergé anglican qui est dans l'Etat et même dans la Constitution, et il lui oppose le clergé catholique. Ce dernier n'est pas reconnu, n'est obligé envers l'Etat qu'à l'obéissance commune et il se gouverne avec une indépendance absolue.

D'ailleurs il n'y a rien de plus incertain et de plus variable que les rapports d'un clergé quelconque avec l'Etat. « En cette matière comme en tant d'autres, c'est la force des situations qui décide bien plus que la raison ou l'opinion. »

Dans le régime établi par la Charte, il y a égalité entre les ministres catholiques et ceux des autres cultes chrétiens, la religion catholique a cessé d'être exclusive bien que la Charte la qualifie encore religion d'Etat.

Cela veut dire surtout pour Royer-Collard qu'elle est la religion de la maison royale.

Des lois postérieures pourront déterminer à nouveau les rapports du clergé suivant l'état présent des choses, mais Royer-Collard veut que les principes actuels soient conservés.

1. *Arch. parl.*, t. 31, p. 442.

C'est pourquoi il se montre hostile au projet de concordat de 1817.

« Sous des formes bénignes, le concordat, disait-il, cachait la contre-révolution dans le clergé, parce qu'il avait pour objet de reconstruire l'édifice du clergé catholique comme s'il n'eut pas existé ou comme s'il n'eut pas été régulier¹. »

En cette matière d'organisation des cultes, la parole de Royer-Collard était d'autant plus impatiemment attendue qu'on le savait loin d'être un ennemi du christianisme mais même un catholique convaincu.

En 1825, au moment où le projet de la loi sur le sacrilège provoquait des débats passionnés, les députés, la nation comptaient sur son intervention pour déceler les confusions de principes sur lesquelles il était appuyé et par lesquelles on le défendait.

Le projet présenté créait une nouvelle qualification de crime s'agissant de la profanation de vases sacrés. « Cette théorie ne peut s'admettre que si on admet tout entier le dogme catholique de la présence réelle. C'est ce dogme qui fait le crime et c'est encore ce dogme qui le qualifie. »

Aussi cette disposition était-elle inacceptable. On pouvait tout au plus voir dans ce cas « un outrage à la société entière qui a besoin de religion² ».

Mais alors entre l'outrage à Dieu et l'outrage aux hommes il y a une différence considérable. Or dans la défense du projet on avait au contraire constamment confondu ces deux choses.

Les gouvernements peuvent s'allier à la religion mais dans l'ordre temporel seulement, et ils ne doivent pas prendre parti dans les questions de vérité interne des différents cultes. Si on admettait l'esprit du projet il faudrait aussi prévoir toutes les autres manières d'outrages à Dieu.

Royer-Collard termina son discours qui est d'une haute élévation philosophique et d'une impartialité complète, par une péroraison qui dénote la raison profonde de ses opinions.

1. *Arch. parl.*, t. 31, p. 443.

2. *Ibid.*, t. 44, p. 575.

« J'ai voulu marquer ma vive opposition au principe théocratique qui menace à la fois la religion et la société. La théocratie de notre temps est moins religieuse que politique; elle fait partie du système de réaction universelle qui nous emporte¹. »

C. Institutions protectrices des droits individuels.

Royer-Collard complétait son système d'organisation des droits individuels par la création et le développement d'institutions qui assureraient la protection de ces droits.

Le souvenir qu'il avait gardé des anciens corps judiciaires lui faisait désirer des magistrats indépendants.

Il aurait vu volontiers que les fonctions judiciaires soient constituées en charge dont les magistrats auraient eu la possession. A défaut il réclamait l'inamovibilité des juges, et c'est à ce propos qu'il prononça au début de la Restauration un de ses discours les plus connus.

Faguet voit dans l'inamovibilité un pouvoir limitateur plus matériel et plus palpable que les autres.

« C'est, dit-il, l'Etat reconnaissant qu'il peut y avoir une justice contre lui, que dans un démêlé avec un citoyen il peut être condamné et qu'il est d'utilité sociale qu'il puisse l'être². » Il fortifie le juge contre lui.

La Charte dans son article 58 avait établi ce principe.

Ce qui était en discussion en 1815 c'était la question de savoir si les juges nommés pourraient n'être déclarés inamovibles qu'au bout d'un an.

Royer-Collard voit dans cette proposition la modification de l'un des principes fondamentaux de la Charte.

La nomination du roi emporte l'inamovibilité du juge. Il n'y a rien à ajouter à cette règle.

Ce principe est indispensable, car l'« action de tous les pouvoirs de la société vient se résoudre et se confondre dans l'action du pouvoir judiciaire ».

« Tous les droits naturels et civils de l'homme en société

1. *Arch. parl.*, t. 44, p. 579.

2. Faguet, *Politiques et moralistes*, p. 271.

sont sous la garde des tribunaux et reposent uniquement sur l'intégrité des juges qui les composent. »

« Mais lorsque la société demande au citoyen qu'il appelle à cette fonction d'être impassible et impartial au-dessus de toutes les passions, le juge répond : « Vous êtes trop fort et je suis trop faible. Vous méconnaissez les motifs de la résistance que vous me prescrivez aujourd'hui et vous la punirez. Secourez donc ma faiblesse, affranchissez-moi de la crainte et de l'espérance, promettez que je ne descendrai pas du tribunal à moins que je ne sois convaincu d'avoir trahi les devoirs que vous m'imposez¹. »

Cette partie du discours de Royer-Collard est restée un exemple classique de son éloquence.

Cependant le ton de son intervention paraît aujourd'hui un peu exagéré, surtout étant donné que l'inamovibilité n'était pas en jeu, et qu'il fallait répondre par des arguments plus appropriés à la question spéciale de l'octroi de cette inamovibilité au bout d'un an seulement.

Déjà à son époque, Fiévée trouvait un peu de pathos dans ce discours. Il donne d'ailleurs le vrai sens du débat. Ceux qui proposaient le projet de loi voulaient s'en servir pour permettre le changement de certains juges en fonctions. Ceux qui s'y opposaient voulaient au contraire éviter cette épuration de la magistrature.

Le jury était une autre de ces magistratures que Royer-Collard cherchait à établir.

Il en définit la nature quand il intervint à propos des lois sur la presse.

Le jury est moins une institution judiciaire qu'une institution politique.

C'est la participation de la nation au pouvoir judiciaire. « Députés, dit-il, vous êtes le pays qui concourt aux lois; jurés vous êtes le pays qui concourt aux jugements². »

Une autre fois il précise à nouveau devant la Chambre la nature du jury. « C'est comme vous et au même degré de souveraineté le pays lui-même³. »

1. *Arch. parl.*, t. 15, p. 268.

2. *Arch. parl.*, t. 20, p. 7.

3. *Arch. parl.*, t. 98, p. 582.

Royer-Collard fait preuve d'une belle confiance dans la fermeté et la clairvoyance de la conscience de chaque juré, et il ne doute pas un instant que parfois le jury peut ne pas assurer une répression suffisante.

Il aurait été étonné de voir que, dans la suite, le jury a trop souvent fait preuve d'une faiblesse qui a diminué la foi qu'on avait à son époque dans la valeur de cette institution.

Enfin Royer-Collard réclamait la constitution d'organismes décentralisés et autonomes ayant une personnalité et des attributions propres. Ayant constaté que la Révolution avait brisé les anciens cadres et les anciennes institutions, qu'elle n'avait laissé debout que des individus en face d'un Etat fortement centralisé, il était persuadé de la nécessité d'une reconstitution d'organismes et de groupements indépendants.

Cette conception était nouvelle; tout au moins elle n'avait jamais été affirmée aussi nettement à la tribune.

Royer-Collard entrevoyait une évolution dans l'organisation de la vie publique. Il l'a pressentie plus qu'il ne la décrite, il a annoncé l'utilité de réformes qu'il envisageait pour l'avenir, mais qui ne devaient pas être réalisées de son temps.

Leur accomplissement se ramenait à deux sortes de mesures : la reconnaissance pour les groupements d'individus de la personnalité civile et d'une large capacité juridique, une importante décentralisation en faveur des collectivités administratives secondaires.

Royer-Collard s'est plutôt attaché au renforcement des libertés locales, et surtout communales.

« La Révolution disait-il a dissous jusqu'à l'association pour ainsi dire physique de la commune¹ ».

Cette collectivité est un groupement naturel autour duquel se « rattachent des intérêts communs de sûreté, de commodité, de salubrité, entièrement distincts des intérêts généraux; ils sont sous la garde du droit civil ».

1. *Arch. parl.*, t. 34, p. 131.

En effet on appliquait aux cas de responsabilité des communes les règles du droit privé, avant que le Conseil d'Etat ne se fût reconnu juge de droit commun en matière administrative. M. Rolland rappelle une des raisons données de cette compétence judiciaire. « On voyait, dit-il, dans la commune une sorte de corporation privée, de famille élargie¹. »

A raison de ce caractère particulier, il était donc nécessaire de reconnaître à cette collectivité une large indépendance.

Royer-Collard encouragea toutes les mesures qui pouvaient contribuer à développer l'autonomie locale, mais il n'eut pas l'occasion de prononcer à ce sujet de discours importants.

En 1827, il prenait une part active aux discussions des projets de loi qui devaient régler l'administration des départements et des communes.

Mais ceux-ci, malheureusement, devinrent vite un objet de discussions violentes entre les partis.

Les difficultés s'élevèrent surtout à propos de l'élection des conseils municipaux et des conseils généraux, qui fut considérée comme une question essentiellement politique. Royer-Collard prit la parole pour s'opposer à un système qui reconnaîtrait des droits particuliers aux plus imposés.

Mais peu de temps après, par une ordonnance, le Roi retirait les deux projets de loi sur l'organisation des départements et des communes.

Royer-Collard n'a pas exprimé ses opinions au sujet du droit d'association. On peut croire que ses revendications auraient été très modérées. Il avait toujours la crainte de voir des factions, des coalitions se constituer, qui exerceraient dans l'Etat un pouvoir de fait, et qui tendraient à imposer la prépondérance de leurs intérêts particuliers sur les intérêts généraux.

D'une façon générale, Royer-Collard, bien qu'il ait construit sa doctrine d'une façon assez systématique, l'assou-

1. Rolland, *Précis de droit administratif*, p. 270.

plit cependant suivant les nécessités des circonstances et l'évolution des conditions de la vie publique.

Cela s'explique assez facilement, parce que ce qu'il veut réaliser en fin de compte, c'est un équilibre entre les diverses forces, les différents droits des individus et des collectivités au sein de la nation.

Lorsque l'importance d'un des facteurs vient à varier, il admet que, provisoirement tout au moins, les autres subissent de ce fait une modification qui permettra le rétablissement de l'équilibre.

C'est ainsi que, défendant les droits individuels, il ne les considère pas seulement en eux-mêmes, mais par rapport aux pouvoirs constitués par la Charte, et aux circonstances du moment, permettant des restrictions très importantes aux libertés individuelles, si la situation générale l'exige pour le maintien de l'ordre public.

Aussi un *factum* écrit contre lui, en 1831, assurait que la France s'était méprise si elle avait jamais cru que M. Royer-Collard était un ami de la liberté : « On se rappelle qu'en 1815 il vote pour le rétablissement des cours prévôtales, en 1816 pour la suspension de la liberté individuelle, en 1817 pour la censure contre la presse périodique, en 1818 pour le cautionnement des journaux¹. »

Les auteurs de ce petit réquisitoire ne pouvaient comprendre qu'on puisse défendre la liberté tout en la limitant pour qu'elle ne devienne pas un excès.

1. *Courrier des électeurs*, p. 2.

TROISIÈME PARTIE

Valeur du système.

Royer-Collard n'a jamais pris une part active au gouvernement du pays bien qu'à plusieurs reprises la place de ministre et même de président du Conseil lui ait été offerte. C'est parce qu'il ne voulait jamais compromettre son autorité doctrinale en acceptant un poste qui l'exposait à des échecs et lui faisait partager la responsabilité de ses collaborateurs.

Il redoutait, pour son propre compte, l'action et la responsabilité : il ne voulait être ni ministre ni même ministériel et trouvait plus commode le rôle de critique indépendant et d'oracle irresponsable.

Il préférerait le rôle qu'il s'était donné d'homme impartial et écouté qui exposait d'une façon mesurée mais implacable la solution logique et raisonnable du problème discuté.

Il n'avait même pas voulu non plus grouper ses idées politiques dans une œuvre d'ensemble qui aurait été sujette à des critiques.

C'est seulement par l'étude de tous ses discours qu'il est possible d'ébaucher le plan d'ensemble d'une œuvre que Royer-Collard a construite plus complète qu'il ne pensait.

Ses conceptions ne peuvent pas être critiquées en elles-mêmes, puisqu'elles sont des théories politiques et qu'en cette matière il nous serait difficile et il ne nous appartiendrait pas de rejeter ou d'approuver les solutions qu'il a pu donner.

Son œuvre est un essai de système politique, qui n'a pas à être apprécié point par point.

Les observations ne doivent porter que sur l'auteur, et sur l'ensemble de son système, cherchant à en dégager la valeur logique de ses conceptions, et la valeur pratique, ou la répercussion des théories de Royer-Collard dans le milieu et à l'époque où il a vécu.

CHAPITRE PREMIER

VALEUR DE L'HOMME POLITIQUE

A. Eloquence.

Royer-Collard, dès ses premières interventions dans la vie publique s'était imposé par la qualité de son éloquence et la logique de son raisonnement.

Ses discours n'étaient d'ailleurs jamais des improvisations, mais une sorte de rapports préparés à l'avance et longuement réfléchis.

Déjà lorsque, sous le Directoire, il rédige une protestation contre des réquisitions arbitraires, il s'attache dans une question pourtant si modique à l'étude des principes.

Il manifestait déjà « cette disposition de son esprit et la force de son éloquence qui soumettait toujours les questions particulières aux principes généraux¹. »

Barante dit encore à propos de l'intervention de Royer-Collard sur les cultes en 1797 « on y remarque cette disposition à généraliser les questions et à agrandir la discussion ».

Le bâtonnier Mennesson, faisant l'éloge de Royer-Collard, dans un discours prononcé à l'ouverture de la Conférence des avocats, a décrit la méthode d'exposition employée par Royer-Collard.

Il voit déjà dans les premières œuvres de celui-ci une méthode de raisonnement rigoureuse, presque constante,

1. Barante, *Royer-Collard*, p. 4.

analogue à celle qui se rencontrera plus tard dans ses discours politiques.

« D'ordinaire le plaidoyer de Royer-Collard commence par la brève indication du litige que précise sans retard l'exposé succinct des faits de la cause; puis il recherche le principe d'où peut découler la solution demandée, la formule, le corrobore par des citations tirées des lois romaines, des auteurs les plus estimés, des documents de la jurisprudence; enfin il déduit du principe posé les conséquences qu'il renferme et y puise la réfutation des objections possibles. C'était là un procédé auquel manquait peut-être la souplesse nécessaire aux causes étendues et complexes; mais dans la mesure où il était mis en œuvre, il donnait à la pensée de solides assises et au raisonnement une irrésistible puissance¹. »

Ce tableau trace les conditions de la rédaction dans la forme classique d'un travail juridique; elles n'ont rien perdu, semble-t-il, de leur valeur.

Royer-Collard par ses discours solidement construits, avait acquis à la tribune une autorité et un prestige incontestables. Son éloquence parut à son époque comme « une conquête toute nouvelle pour la tribune française². »

Mais son souci, son orgueil de la logique le portait parfois à des exagérations ou lui faisait adopter des attitudes trop intransigeantes. La satisfaction d'un discours bien conçu lui donnait une sécurité complète et aussi il négligeait parfois des données pratiques importantes.

Si ces discours faisaient honneur à l'orateur, ils honoraient quelquefois moins l'homme d'Etat.

Parfois même il était outré dans ses termes.

Les Assemblées parlementaires de la Restauration n'ont pas connu un langage grossier, mais leurs membres, par imprudence ou par désir de vexer leurs adversaires, employaient des mots très vifs qui ne manquaient pas de heurter leurs susceptibilités.

1. Mennesson, *Eloge de Royer-Collard*, p. 10.

2. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, t. III, p. 292.

Pasquier raconte que Foy dit un jour à la tribune : « Oui, Messieurs, la glorieuse, à jamais glorieuse cocarde tricolore », alors que la question du drapeau était à cette époque si délicate.

Royer-Collard semblait vouloir provoquer aussi l'indignation de ses adversaires quand il parlait, avec une certaine malignité, du développement de la démocratie.

Montlosier parodia le discours dans lequel Royer-Collard s'était réjoui de la voir couler à pleins bords dans la France entière. Il supposait que celui-ci était lu sur la place d'Athènes et qu'il vantait les bienfaits de la monarchie : « La monarchie coule à pleins bords, etc. » En 1816 après l'ordonnance de dissolution du 5 septembre, la Bourdonnaye rencontrant Royer-Collard lui dit : « Eh bien, vous voilà plus de coquins que l'année dernière. » « Et vous moins », lui répondit Royer-Collard.

*
* *

On peut aussi reprocher à Royer-Collard une phraséologie, qui nous paraît d'autant plus déplacée, que nous ne comprenons plus aujourd'hui comment on appréciait, de son temps, une certaine grandiloquence.

Après avoir été élu pour la première fois dans le département de la Marne, il adresse à ses électeurs des remerciements qui se terminent ainsi : « Vivre pour vous servir, mourir pour vous défendre c'est le devoir et la gloire de vos représentants. »

Le voici, siégeant aux Cinq Cents. Parlant de l'Eglise catholique il réclame pour elle le libre exercice du culte, dans ces termes : « Elle demande une liberté qui ne soit pas de pire condition que celle des écoles de licence, à qui la police n'interdit pas de convoquer chaque jour l'oisiveté publique¹. »

Quand il proteste contre les réquisitions arbitraires, il proclame son indépendance : « Ce n'est pas moi que la nature a condamné à caresser les pieds du fort et s'il est des

1. Royer-Collard, *Opinion sur les cultes*, p. 7.

hommes dont la constante habitude soit de prendre poste derrière les événements je ne suis point un de ces hommes¹. »

En 1815, il s'oppose aux mesures de rigueur que réclament les ultras contre ceux qui ont favorisé le retour de Napoléon. Le roi propose une large amnistie qu'il faut accepter. « Je n'intercepterai point le pardon royal, je ne lui ferai point rebrousser chemin vers le trône dont il est descendu² ! »

Un jour, il parle de la situation du fonctionnaire par rapport à la fonction publique : « Ce serait dire que la puissance publique est son domaine, son champ qu'il peut labourer comme il lui plaira sans que le champ puisse murmurer parce qu'il est la propriété de celui qui le laboure³. »

Il dit aussi : « Le privilège est descendu au tombeau, aucun effort humain ne l'en fera sortir⁴. »

Voici, enfin, une des paroles dont on pourrait encore citer un grand nombre :

« Deux fois en vingt ans la tyrannie s'est appesantie sur nous, la hache révolutionnaire à la main ou le front brillant de l'éclat de cinquante victoires. La hache est émoussée⁵. »

Ce genre de style, lui aussi, est émoussé.

Mais son éloquence, qui serait de nul effet aujourd'hui, faisait une impression profonde sur la Chambre, à cette époque où il y avait des auditoires capables de suivre une argumentation et aimant des discours ornés de phrases pompeuses.

D'autre part, Royer-Collard avait une diction qui lui assurait un grand empire sur les Assemblées.

1. Royer-Collard, *Lettres sur les réquisitions*, p. 12.

2. *Arch. parl.*, t. 15, p. 655.

3. *Arch. parl.*, t. 24, p. 71.

4. *Arch. parl.*, t. 27, p. 657.

5. *Arch. parl.*, t. 49, p. 567.

B. Caractère.

Royer-Collard, fut, de son temps, l'objet de vives critiques. Les mémoires de ses contemporains renferment souvent sur lui des appréciations assez sévères. Ils lui reprochent d'avoir été non seulement indépendant, mais orgueilleux, hautain, blessant et trop attaché, en dehors de la vie réelle, aux déductions de ses théories.

Il avait un langage âpre et dédaigneux, plus encore dans les entretiens familiers qu'à la tribune, qui blessa des personnes très modérées telles que Lainé et le duc de Richelieu. Sa liberté dans ses façons aurait été telle qu'il causait tout haut et se mouchait dans le cabinet du roi.

Il faisait sentir d'une façon excessive son désir farouche d'indépendance.

Lui qui ne voulait à aucun prix être ministre ou collaborateur d'un ministre, il s'octroyait volontiers le rôle de conseiller des ministres.

« Royer-Collard entendait ne soutenir le ministère que lorsque celui-ci se rencontrait sur le chemin d'une de ses idées; le rôle qui convenait à l'importance qu'il s'attribuait était plutôt celui d'un protecteur indépendant, qui intervenait à son heure et à sa convenance, que celui d'un auxiliaire.

Son grand souci était de maintenir sa personnalité au-dessus de toutes choses¹. »

S'il a tenu compte des circonstances, des événements, ce fut pour déterminer les limites qu'il fallait, d'après lui, assigner aux libertés individuelles, mais jamais la considération de la situation difficile d'un ministère n'a pu modifier sa conduite envers le Ministère.

Il ne se gênait point pour renier même les doctrinaires quoiqu'il eût pour eux de l'affection et de l'estime.

« Au fond il faisait la guerre pour son propre compte; marchant seul, à son pas, ce puissant volontaire qui ne se gênait pour personne, devenait gênant pour tout le monde

1. Nettement, *Histoire de la Restauration*, t. IV, p. 305.

parce qu'il subordonnait tout au culte de ses théories, de sa volonté propre et de sa personnalité¹. »

« J'ai parlé pour moi écrivait-il un jour, je me suis satisfait. »

En dogmatisant, en critiquant trop facilement il risquait de ne trouver, au moment où il en arrivait à la politique pratique, que des regrets stériles et d'irréalisables souhaits.

S'il ne recherchait pas le pouvoir il tenait beaucoup à l'influence : « Quand il avait, dit Guizot, exprimé un vœu ou entrepris de servir une cause, le succès devenait pour lui un besoin passionné et le mécompte lui semblait presque une offense². »

Barante reconnaît que Royer-Collard était plutôt d'un caractère fâcheux.

Ainsi sa radiation de la liste des conseillers d'Etat en 1820 lui causa un vif ressentiment. Cet événement le met, suivant le terme de Barante, dans un état de béatitude orgueilleuse. Il est plus libre encore, pour attaquer à tout moment, à toute occasion le Ministère, même si l'intérêt public se trouvait de ce fait compromis.

A la fin de sa vie, il aimait à répéter : « J'ai toujours été une mauvaise tête. »

Au fond son caractère était fait de contrastes. Il était en même temps sage et passionné, méprisant et très susceptible. Il comprenait souvent les nécessités et les difficultés de la situation et il ne voulait pas en tenir compte, si la logique rigoureuse de sa doctrine, si sa réputation libérale devaient en être compromises.

Cet aspect dédaigneux et hautain empêchait parfois de voir la qualité principale de son caractère, l'impartialité la plus complète.

La certitude de ne pas avoir la majorité et d'être écouté avec malveillance ne le décourageait pas. Il se faisait un devoir de prendre toujours la défense de la justice et de la raison. Ses compatriotes se glorifiaient d'avoir pour député

1. *Ibid.*, t. IV, p. 306.

2. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. III, p. 279.

un homme placé si haut dans l'estime des honnêtes gens, honoré pour son caractère et son indépendance et célèbre par ses succès de la tribune.

Il n'a jamais été possible d'imputer à Royer-Collard des prétentions ambitieuses; il ne voulait être qu'un critique indépendant, un véritable doctrinaire.

Dans une appréciation sur Royer-Collard, Nettement résume le jugement que ses contemporains avaient porté sur lui.

« C'est un penseur plutôt qu'un homme de gouvernement, un philosophe qui vit dans la haute sphère des idées et tient peu compte des faits.

C'est un noble et vaste esprit gravement chimérique, comme la plupart de ceux qui viennent du mouvement de 1789. Il connaît sa valeur, il se l'exagère peut-être et ses allures professorales qui ne sont pas exemptes de morgue, le mépris de l'esprit des autres qui fait partie de l'estime qu'il a pour le sien, l'espèce de mysticisme dont il enveloppe la doctrine qui doit faire école, en portant dans la politique les habitudes métaphysiques de son intelligence, ne sont pas de nature à le rendre agréable à la majorité provinciale, qu'il regarde du faite de ses conceptions comme du haut d'un Sinaï. De leur côté, ces esprits provinciaux qui apportent les idées et les sentiments de leur département lui paraissent vulgaires et courts¹. »

En somme, Royer-Collard appartenait à cette catégorie d'esprits dont Sainte-Beuve disait qu'ils sentent leur idée supérieure à leur exécution, leur intelligence plus grande encore que leur talent, même quand celui-ci est très réel.

Ces esprits aiment mieux juger, critiquer et s'abstenir que de rester en dessous de leur idée et d'eux-mêmes.

*
* *

Royer-Collard avait la prétention d'avoir toujours raison, de dire le vrai. S'il en a été ainsi la plupart du temps, c'est

1. Nettement, *Histoire de la Restauration*, t. III, p. 297.

qu'il prenait toutes ses précautions pour éviter les occasions d'être sujet à la critique et qu'il s'est gardé d'approfondir ses théories, dans des détails qui auraient fait apparaître leurs inexactitudes ou leur caractère peu réalisable.

Il avait une foi absolue dans son système politique et il n'admettait pas qu'on pût en sortir sans succomber. Ce système ne donnait cependant pas une solution éternelle et complète à tous les problèmes que pose l'organisation de la vie publique dans un Etat.

CHAPITRE II

APPRECIATION DE SES THEORIES

A. Critiques faites à l'œuvre de Royer-Collard.

Lacombe reproche à Royer-Collard d'avoir trop traité par des théories les affaires publiques et à ce propos il cite de lui une boutade : « Pour faire une bonne loi sur les élections, disait Royer-Collard, il faudrait être à mille lieues au-dessus de la terre Pardon, lui répondit-on, il me semble au contraire qu'on ne saurait être assez près de la terre pour y prendre ses racines il faudrait pénétrer jusque dans ses entrailles. »

Ainsi il en serait arrivé à se laisser guider uniquement par des déductions, qui pour être logiques n'en aboutissaient pas moins soit à des sophismes soit à des solutions pratiquement irréalisables.

Sa doctrine politique ne serait que de la philosophie appliquée à la politique avec des synthèses abstraites et parfois obscures. « Il y a quelquefois plus de vide que de plein dans cette profondeur et l'éclat du discours fait illusion sur la variété des principes¹. »

Son œuvre se ramènerait à de majestueux marchandages dissimulés, sous des paroles dogmatiques.

« La haute raison de Royer-Collard qui se débattait dans des solutions impossibles, donnait de continuels démentis à ses principes d'emprunt². »

1. Cormenin, *Livre des orateurs*, t. I, p. 351.

2. Cormenin, *Livre des orateurs*, t. I, p. 358.

Nettement prétend déceler dans certaines interventions de Royer-Collard le « sophisme doctrinal de l'utopie ».

Ainsi à propos de ses discours sur la presse, Royer-Collard supposait que la presse était ce qu'elle aurait dû être, une résistance sociale aux abus du pouvoir et il demandait pour elle l'action complètement indépendante qu'une presse vraiment dévouée aux intérêts sociaux aurait dû avoir.

« Dédaigneux des faits, cet habitant de la sphère sereine des idées définissait la presse comme une défensive sociale en 1822, quand elle était la grande et ardente offensive des partis¹. »



A cette époque où les divisions politiques étaient très violentes, Royer-Collard n'appartenait à aucun parti et il s'en flattait, ne craignant pas de s'attaquer aussi bien à l'un qu'à l'autre. On comprend ainsi qu'il ait été critiqué violemment de tous côtés.

La droite reprochait à Royer-Collard sa fameuse « démocratie ». La gauche refusait de voir en lui le défenseur des idées libérales.

Royaliste, défenseur des idées de la Révolution, il se voyait de ce fait l'objet de critiques acerbes.

« On aurait cru entendre un orateur de la Révolution, disait Hamel, s'il ne l'avait pas attaquée elle-même². »

Salaberry dit de lui que « l'honorable M. Royer-Collard a aussi imaginé des proverbes avec variations³. »

« Son éclectisme spéculatif lui a donné l'inutile habitude d'examiner et de ne pas conclure.

Il se croyait la mission de juger et d'être le moderne maître des sentences et il a le parfait contentement de lui-même.

Il se fait et se fera toujours écouter; jamais il ne se fera comprendre parce qu'il ne se comprend pas lui-même ou se comprend tout seul. »

1. Nettement, *Histoire de la Restauration*, t. IV, p. 53.

2. Hamel, *Histoire de la Restauration*, t. II, p. 21.

3. Salaberry, *Souvenirs politiques*, t. II, p. 54.

« Royer-Collard c'est une mesure, un vieux bâtiment¹. »

Généralement, le sens des idées de Royer-Collard a été mal compris.

En dehors de ses contemporains, dont la jalousie et les ressentiments d'ordre politique pouvaient fausser le jugement, plusieurs historiens ou biographes de Royer-Collard ont vu seulement dans l'œuvre de Royer-Collard, le caractère trop logique et trop absolu de ses raisonnements qu'ils ont qualifiés de sophismes ou de subtilités, et les variations ou contradictions que présentent entre eux certains de ses discours.

Ainsi appréciant les théories de Royer-Collard sur le gouvernement parlementaire, Baudrillart dit : « Gouverner systématiquement contre la majorité, alors surtout que cette majorité a été confirmée de nouveau par le corps électoral, c'est gouverner contre le pays.

Dire que le Ministère peut se passer de la majorité, autant vaudrait supprimer le concours des Chambres, ce serait plus franc et plus simple. »

Telle n'a jamais été l'opinion de Royer-Collard sur cette question. Sa façon de concevoir la responsabilité des ministres n'était peut-être pas facilement applicable, elle était rationnelle comme nous l'avons montré.

Un examen plus approfondi de ses discours permet de constater au contraire l'unité et la logique de ses vues.

Royer-Collard se défiait du gouvernement représentatif parce qu'il lui semblait consacrer la pire des souverainetés, la souveraineté populaire; mais d'un autre côté, il admettait la représentation des intérêts de la nation comme contre-poids de l'autorité royale; en ce cas, ce n'était pas une souveraineté qui s'opposait à une autre souveraineté c'était une autorité qui équilibrait une autre autorité « et ainsi toutes ces contradictions apparentes se confondaient dans une harmonieuse synthèse². »

1. Salaberry, *Souvenirs politiques*, t. II, p. 195

2. Gilardoni. *Royer-Collard*, p. vi.

B. Valeur de l'œuvre.

Royer-Collard était un esprit logique, un philosophe dont les déductions étaient inattaquables. Il importe donc pour examiner la valeur de son système de savoir seulement si les principes fondamentaux sur lesquels il l'a fondé sont justes.

Son œuvre est dominée par trois grandes idées : la notion de souveraineté, celle de l'équilibre entre les pouvoirs et les libertés, et la distinction entre l'ordre social et l'ordre politique.

*
* *

Sa conception de la souveraineté est d'ordre philosophique.

Royer-Collard suppose, comme la Constituante l'avait proclamé, l'existence de droits antérieurs et supérieurs à toute convention sociale.

Mais dans la conscience de l'individu, existe aussi le sentiment de la nécessité d'un gouvernement par un pouvoir souverain. Pour que le gouvernement de la société soit libéral et non tyrannique, la souveraineté ne peut être reconnue à un seul pouvoir. Elle doit être également partagée entre les différents organes de gouvernement, de telle façon qu'aucun d'eux ne puisse exercer une autorité toute puissante, en se réclamant d'un droit de souveraineté absolue. Pouvoir royal, assemblée représentative, chacun a des droits à participer à l'exercice de la souveraineté, aucun ne peut se dire véritablement pouvoir souverain.

Cependant, la notion de souveraineté est une. La meilleure preuve est, que dans la pratique on a toujours tendu à l'attribuer exclusivement soit à une autorité absolue, soit au peuple. C'est là qu'est l'erreur depuis longtemps commise et contre laquelle Royer-Collard veut réagir.

La notion de souveraineté est en nous-mêmes. C'est la souveraineté de la raison, conçue par tout esprit éclairé.

Elle est comme un désir de justice inné en nous, qui nous fait désirer un régime basé sur le droit et la justice.

Une telle organisation politique est réalisée, en répartissant entre les différents pouvoirs les droits d'exercice de la souveraineté.

*
* *

Ainsi s'explique le second principe de Royer-Collard : la notion d'équilibre entre les pouvoirs et les libertés.

Pour réaliser un équilibre, il faut l'action opposée de deux forces contraires. Ce sont d'une part les pouvoirs et d'autre part, les libertés.

Celles-ci existent les premières ; elles sont dans l'individu. Mais lorsqu'il s'agit d'organiser la société il faut commencer par organiser la force, c'est-à-dire les pouvoirs qu'il conviendra de répartir judicieusement et ensuite les libertés qui sont des « résistances » « des pouvoirs limitateurs ».

En accordant à chacun de ces éléments une importance proportionnée, on établit ainsi un régime de liberté sous lequel doit vivre toute nation civilisée.

De cette conception se déduisent deux conséquences importantes.

D'abord, la forme de l'organisation des pouvoirs publics importe peu, pourvu que le régime établi réalise l'équilibre indispensable.

Il n'y a pas de gouvernement légitime en soi. Il n'y a pas un gouvernement légitime et tous le sont. Si un pouvoir, quel qu'il soit agit au mieux des intérêts de tous, selon les règles de la justice et de la raison, là est le pouvoir légitime auquel tout le monde doit obéir.

« Royer-Collard accepte sans restriction les principes de 1789, ne repoussant aucune forme de gouvernement pourvu que la liberté y fut respectée. République ou monarchie, peu importe le nom, le meilleur régime est celui qui donne à la liberté le plus de garanties¹. »

C'est ainsi que Royer-Collard a pu devenir républicain, puis redevenir royaliste sans se déjuger lui-même.

D'autre part, l'organisation de la vie publique, bien

1. Franck. *Royer-Collard*, p. 10.

que soumise à des principes d'une valeur permanente, peut subir des changements car le point auquel l'équilibre est obtenu variera suivant l'affaiblissement, ou le renforcement d'un des éléments. C'est en ce sens que Royer-Collard a jugé devoir tenir compte des circonstances pour modifier l'importance qu'il avait reconnue jusqu'alors à tel pouvoir ou à telle liberté.

« La vie parlementaire de Royer-Collard n'a été qu'un va-et-vient continus des pouvoirs à la liberté et de la liberté au pouvoir¹. »

Notre raison souveraine, nous montre dans quelle mesure le système établi peut et doit subir des variations pour que l'équilibre détruit soit rétabli. Donc ce qui a été jugé par certains comme des contradictions de Royer-Collard, n'était qu'une juste conséquence de son système.

*
* *

Il y a toutefois dans l'organisation de l'Etat des règles permanentes.

Ce qui ne peut pas être l'objet de modifications, c'est l'organisation sociale de la nation.

Royer-Collard insiste sur la distinction fondamentale qu'il faisait entre l'ordre social et l'ordre politique, que d'ailleurs tous les doctrinaires se sont efforcés de mettre en lumière.

Rémusat l'explique ainsi :

« L'ordre social n'est pas l'ordre politique puisque la société n'est pas le gouvernement, mais l'ordre social agit sur l'ordre politique; si la société n'est pas un pouvoir, elle est une influence. »

La constitution de l'Etat reste jusqu'à un certain point à notre discrétion; la constitution de la société ne dépend pas de nous, elle est donnée par la force des choses.

Pour Royer-Collard et les doctrinaires l'ordre social qu'il faut conserver c'est celui qui s'est dégagé sous l'influence de la Révolution et à sa suite.

1. Cormenin, *Livre des orateurs*, t. I, p. 353.

Le parti réactionnaire reprochait d'ailleurs aux doctrinaires cette thèse de démocratie sociale, parce qu'elle était un sol trop mobile pour y élever la monarchie constitutionnelle.

Tous ces grands principes posés par Royer-Collard s'enchaînent très logiquement les uns aux autres et donnent à sa doctrine une valeur incontestable.

Les réserves qui peuvent être faites au sujet de ces théories ne sont pas de la nature des critiques trop facilement superficielles qui ont été adressées à Royer-Collard.

« Royer-Collard, dit Garsonnet, s'inspirant des derniers vœux de l'Assemblée Constituante, des idées de Montesquieu et surtout de son expérience et de ses propres pensées, forma le plan d'un gouvernement fondé sur l'alliance de la monarchie et des libertés publiques¹. »

Mais il a cru d'une foi trop absolue à la souveraineté de la raison, il a trop présumé de la docilité des événements ou de la sagesse des hommes.

« Métaphysicien politique, il a voulu forcer les contraires à s'unir; il a voulu fondre dans une majestueuse unité qui serait peut-être la perfection ici-bas si ce rêve pouvait être réalisé, la monarchie et le peuple, l'autorité et la liberté, les droits de la nation et ceux du trône, l'ancien régime et la France nouvelle; il s'est épuisé dans cet effort surhumain et il est mort à la peine consumé par l'ambition de l'impossible. Il n'appartient qu'aux intelligences supérieures de se tromper ainsi. De tout temps la philosophie spéculative dans ses représentants les plus élevés a entrepris de construire *a priori* les sociétés et les gouvernements qui les régissent.² »

En somme s'il avait à juste titre proclamé la souveraineté de la raison, il avait trop compté par contre sur l'infailibilité de sa propre raison, pour laquelle il avait un attachement excessif. L'existence d'une raison infailible se conçoit, cela ne veut pas dire qu'elle se dévoile complètement à nous du seul fait que nous estimons la posséder.

1. Garsonnet, *Royer-Collard*, p. 54.

2. Garsonnet, *Royer-Collard*, p.¹ 82.

Rémusat dit que Royer-Collard avait subi l'influence de Descartes qui enseigna la foi dans la raison.

« Toute sa vie fut une protestation de la raison contre la force¹ ».

Royer-Collard eut le tort de croire que la Restauration parce qu'elle lui apparaissait sous un aspect favorable allait permettre la réalisation de ses espérances.

Lorsqu'au retour de Louis XVIII, on avait parlé de respect des droits, promis la modération, l'ordre sans abus, la liberté sans excès, Royer-Collard s'était senti appelé.

Les principes de la Charte se trouvant concorder avec les siens, il ramena toutes ses doctrines, tous les faits à une sorte de métaphysique de la Charte, déclarant que toutes ces questions étaient résolues par elle.

Il affirmait que toute sa doctrine était fondée sur le droit : « Il n'y a pas de droit contre le droit, disait-il, le droit sans lequel il n'y a rien sur la terre, qu'une vie sans dignité et une mort sans espérance. »

Voilà qui est parfaitement dit répond Cormentin mais il reste à définir le droit et à nous démontrer où il est, et c'est là ce que ne démontre pas Royer-Collard².

Il ramenait tout à une notion subjective de droit et de raison, ce qui était défendable. Mais il ne pouvait pas avoir la prétention d'affirmer que les règles énoncées par lui étaient, d'une façon éternelle et péremptoire, le droit et la raison.

« Trop souvent il a élevé le contesté à l'incontestable³. »

*
* *

Ses doctrines avaient une valeur certaine comme toute œuvre pensée par un esprit réfléchi et impartial, mais pour une certaine part elles ne pouvaient avoir qu'une valeur limitée.

1. Rémusat, *Eloge de Royer-Collard*, p. 9.

2. Cormenin, *Livre des orateurs*, t. I, p. 355.

3. Nettement, *Histoire de la Restauration*, t. V, p. 366.

Ainsi ses conceptions électorales étaient peut-être applicables à son époque, qui était à ce point de vue une époque de transition.

Royer-Collard aurait dû procéder à leur révision.

Mais il n'a pas su, et c'est là son plus grand tort, tenir suffisamment compte de la marche des événements et de l'évolution de l'esprit public.

C'est ce qui fait que le système de Royer-Collard juste, mais un peu étroit est difficilement transportable dans son ensemble d'une époque à une autre.

Dans une préface au livre de Vingtain, Albert de Broglie juge ainsi Royer-Collard.

« Les vapeurs de la terre ont pénétré plus d'une fois même dans les régions élevées où il voulait vivre; plus d'une fois aussi, par une illusion qu'il communiquait en la partageant, il lui est arrivé non de dominer les circonstances des hauteurs de la théorie, mais d'élever à l'état de théorie, l'inspiration même des circonstances. Mais tout en faisant la part de ces différences inévitables, il y a dans les grands traits de cette noble vie, plus d'une leçon à recueillir¹. »

Il fut un spéculatif qui craignait avec raison les démentis que l'exercice du pouvoir donne souvent aux doctrines. « Il était résolu à ne point se tromper, dit M. de Rémusat. A de si hautes conditions l'action est difficile et la pratique du monde devient un rude problème. »

Aussi il y a une différence entre l'influence pratique exercée par Royer-Collard et la valeur logique de ses doctrines.

1. Vingtain, *Vie politique de Royer-Collard*, p. iv.

CHAPITRE III

PORTÉE DE L'ŒUVRE DE ROYER-COLLARD

A. L'influence exercée par les doctrines de Royer-Collard à son époque.

I. L'influence politique de Royer-Collard. — L'influence exercée par Royer-Collard sur ses contemporains a été l'objet des appréciations les plus contradictoires. Pour certains elle fut nulle, pour d'autres considérable.

En 1827 un électeur de l'arrondissement du midi de Lyon adresse aux électeurs de la circonscription une circulaire contre la candidature de Royer-Collard.

« Nous oublierons volontiers, dit-il, le fameux canapé des Doctrinaires, la place éminente que M. Royer-Collard y occupait, les oracles que les Initiés venaient rendre à la tribune et le peu d'impression qu'ils firent sur nous autres électeurs vulgaires. »

Pour défendre le commerce de Lyon, il faut quelqu'un du pays; « les hautes conceptions de la métaphysique ne s'appliquent guère aux détails et à tout ce qui végète dans la moyenne région. »

« Sachons préférer l'expérience à ces théories incertaines qui puisent dans le vide de la spéculation, en dédaignant les connaissances positives et la salutaire leçon du passé¹. »

Il est certain que Royer-Collard ne pouvait pas être compris par le peuple; mais celui-ci n'avait pas à le comprendre puisque seule la classe moyenne votait et elle

1. Aux électeurs lyonnais de l'arrondissement du Midi de Lyon, p. 3.

avait par principe les connaissances suffisantes pour apprécier toutes les théories politiques.

Royer-Collard a exercé sur cette classe une influence considérable, plus grande peut-être que celle qu'il a pu avoir sur la Chambre.

Si ses discours y faisaient souvent un grand effet, si même leur impression était ordonnée, ils modifiaient peu la nature des votes. Royer-Collard donnait des avertissements aux députés plus qu'il ne s'attachait à l'adoption ou au rejet d'un projet de loi.

C'est ce qui a fait dire que tous ses échecs étaient des succès oratoires. Son influence s'exerçait parfois sur la Chambre d'une façon indirecte. Ses discours étant imprimés et lus avec passion, il gagnait à sa cause l'opinion publique, dont les tendances se manifestaient ensuite au sein de la Chambre. Il en fut ainsi de son discours sur le projet de loi sur le sacrilège.

« La France, dit Rémusat, l'eût volontiers choisi pour arbitre entre elle et la royauté¹. »

Elle avait confiance en sa parole; elle savait l'impartialité et l'indépendance de sa conduite.

En 1827 il fut élu simultanément par sept collèges électoraux et nommé peu après président de la Chambre.

« La considération, le respect même qu'il tarda peu à acquérir en vinrent au point que les orateurs les plus passionnés de la droite et même de la gauche lui communiquaient leurs discours et le consultaient pour savoir jusqu'à quel point ils pouvaient aller². »

La jeunesse libérale suivit les théories de Royer-Collard, mais elle s'en détacha assez vite car, vers la fin de la Restauration, d'autres étaient venus comme Thiers, qui se rattachaient directement à la Révolution et le parti républicain commençait à renaître; la plus grande partie de la jeunesse, qui préférait suivre des voies nouvelles, alla de ce côté.

1. Rémusat, *Eloge de Royer-Collard*, p. 29.

2. Barante, *Royer-Collard*, p. 19.

Il fut d'ailleurs progressivement abandonné et il resta « tout seul sur son canapé avec sa philosophie¹. »

Mais il avait été un des plus grands éducateurs politiques de la bourgeoisie.

Son rôle avait été semblable à celui des autres doctrinaires, qui, pour la plupart, avaient plutôt le désir du succès et de l'influence que l'empressement d'arriver au pouvoir. Ni la situation sociale, ni la renommée acquise, ni l'importance des fonctions n'étaient une garantie contre leur blâme hautain et leurs sarcasmes présomptueux.

Royer-Collard parut un instant être le modèle et le chef de cette coterie; mais dès qu'il s'en aperçut, il se hâta de repousser une telle responsabilité et cessa même de parler avec bienveillance des doctrinaires; il se retrancha dans un complet isolement.

II. Royer-Collard et la Restauration. — Royer-Collard manifesta vis-à-vis des gouvernements successifs une indépendance absolue. Cette position a été très souvent critiquée parce qu'il a mis ainsi en difficulté, ou a manqué de secourir des ministres sur lesquels reposaient le salut de la royauté.

L'influence de Royer-Collard a été plutôt nuisible à la Restauration, alors qu'il s'en déclarait et voulait en être le plus ferme soutien.

Le *Journal des Débats* disait en 1829 que le nom de Royer-Collard personnifiait « l'accord pacifique de la prérogative royale et des franchises populaires. »

C'est bien ce que voulait être Royer-Collard. Être le représentant de la France nouvelle qui ne reniait pas plus ce qu'elle avait été jadis qu'elle ne voulait renoncer à ce qu'elle était devenue.

Guizot dit, dans ses mémoires : « Restaurer l'âme dans l'homme et le droit dans le Gouvernement, telle était dans sa modeste vie, sa grande pensée. « Vous ne pouvez pas croire, m'écrivait-il en 1823, que j'aie jamais pris le mot

1. Cormenin, *Livre des orateurs*, t. I, p. 363.

Restauration dans le sens étroit et borné d'un fait particulier; mais j'ai regardé et je regarde encore ce fait comme l'expression d'un certain système de société et de gouvernement et comme la condition, dans les circonstances de la France, de l'ordre, de la justice, de la liberté¹. »

Cependant, par son attitude, Royer-Collard se trouvait combattre d'une façon parfois impitoyable le gouvernement qui représentait le pouvoir royal auquel il était si attaché.

Il donnait alors le spectacle curieux d'un royaliste dévoué, secondant les efforts des libéraux.

Royer-Collard voulait la conciliation entre l'ancienne société et les intérêts nouveaux; pour une telle transaction il fallait être accommodant, supporter quelques petites choses contraires à ses principes; or il fut le contraire par sa raideur, parfois irritante, par son intransigeance vis-à-vis du Ministère.

Il était vraiment trop commode de prétendre en philosophant se soustraire aux nécessités pratiques et quotidiennes du gouvernement, ignorer les difficultés de la monarchie et la violence de ses adversaires.

Lavergne critique l'attitude de Royer-Collard à l'occasion des lois de sûreté. « Ceux qu'il blâmait pensaient comme lui et il le savait bien; pourquoi donc les accuser avec cette amertume, parce qu'au milieu de l'horreur générale, ils cherchaient des garanties peut-être impuissantes mais à coup sûr légitimes². »

Souvent Royer-Collard n'envisageait à ces difficultés que des remèdes d'un ordre supérieur et lointain, sans vouloir considérer s'il n'y avait pas à prendre immédiatement des mesures pratiques et urgentes.

Plus d'un beau chapitre de sa philosophie politique s'est terminé par la proposition de remèdes médiocres et insuffisants.

D'autre part, après avoir reconnu certains droits, il en refusait d'autres qui n'étaient que la conséquence forcée

1. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. I, p. 19.

2. Lavergne, *Royer-Collard orateur et politique*, p. 591.

des premiers. De telles distinctions factices ne pouvaient pas résister à la pression des réalités.

Ce fut surtout celle qui déterminait d'une façon arbitraire la capacité politique. La France se trouvait divisée en deux pays; le pays légal composé de cent mille électeurs investis de tous les droits politiques et le pays réel composé de plusieurs millions de contribuables privés de tous les droits. Si cette situation pouvait, dans le domaine du raisonnement, trouver une justification, elle ne pouvait subsister dans la pratique.

Le mépris de Royer-Collard pour toutes les difficultés qui auraient pu amener à quelque indulgence envers le Gouvernement, irrita des hommes sensés qui voyait l'influence néfaste qu'involontairement Royer-Collard exerçait ainsi.

C'est encore Montlosier qui exprime ce sentiment avec sa vivacité habituelle. « De toutes parts, selon le signal qui est donné de la capitale, la démocratie de M. Royer-Collard se permet des éruptions; et c'est lorsque l'incendie est partout qu'un homme, fort de mœurs honorables et d'un talent distingué, vient s'ajouter aux incendiaires, présenter à un auditoire monarchique la démocratie toute brillante de perfection et de gloire. »

« L'Assemblée devait se lever tout entière avec indignation et envoyer l'orateur cuver pendant un bon mois dans la solitude d'un château-fort, son admirable révolution, son admirable démocratie, son admirable classe moyenne¹. »

Royer-Collard défendait la cause de la modération et il ne se montra pas constamment modéré dans sa conduite politique.

Il attaquait insensiblement les institutions à l'affermissement desquelles il voulait contribuer.

« Les harangues artistement tissées de M. Royer-Collard aboutissaient aux Journées de Juillet aussi sûrement que les discours de Vergniaud au 10 août². »

Sans le vouloir, il poussait les classes moyennes au

1. Montlosier, *De la Monarchie au 1^{er} mars 1822*, p. xi.

2. Carné, *Etude sur l'histoire du gouvernement représentatif*, t. II, p. 113.

renversement du trône et il a été ainsi l'un des plus actifs démolisseurs du régime.

D'ailleurs, au moment de la Révolution de 1830, il n'hésita pas dans sa conduite, malgré les regrets qu'il éprouvait. Il avait tout de suite annoncé que, dans le conflit, il restait du côté de la nation.

Mais à ceux qui le félicitaient d'avoir contribué par sa résistance à Charles X à la défaite du pouvoir personnel : « La victoire, répondait-il, est bien triste » et, parlant des Bourbons, il disait : « Ce n'est pas eux que je regrette, c'est ce qu'ils emportent avec eux, un principe. »

Il disait aussi peu après : « Les révolutions font payer cher les avantages qu'elles promettent. »

Royer-Collard reconnaissait que la Révolution de 1830 avait consacré la perte de sa cause ; il se rendait compte alors que la Restauration avait été sa patrie.

Le sentiment de l'échec de son système donna à ses derniers jours une teinte de mélancolie incurable qui l'a fait douter de l'avenir de la France et du règne de la liberté parmi les hommes.

*
* *

La chute de la Restauration était difficilement évitable. L'équilibre entre les pouvoirs n'avait jamais été réalisé ; la lutte subsistait.

Le système devait céder à l'un ou à l'autre des principes dont il était composé ; il ne pouvait vivre que par une mutuelle tolérance entre les forces opposées qui s'affrontaient en lui.

Depuis 1789 le pouvoir était passé par bien des mains en commençant par le roi, pour passer ensuite à l'Assemblée, aux émeutiers de Paris, à Bonaparte.

En 1815, il s'agissait de le reprendre. Deux partis le revendiquaient. Devant la nécessité on avait partagé ce pouvoir, cette souveraineté. Les adversaires sont restés en présence.

Voilà la cause du mal qui a ruiné la Restauration ; chacun

des partis a réclamé pour soi la souveraineté avec des arguments et des moyens qui, la lutte s'aggravant, devenaient de plus en plus violents.

Il devait y avoir un vainqueur. Ce fut le parti de la souveraineté du peuple qui l'emporta.

Louis XVIII, bien que très mesuré et très adroit, était mort à la tâche sans avoir résolu le problème de la monarchie représentative. Il n'avait réussi qu'à faire vivre le problème et à vivre avec lui. La conduite de Charles X hâta le dénouement.

D'après Faguet, les grands faits politiques du dix-neuvième siècle sont le besoin de liberté et la tendance démocratique.

Maistre et Bonald qui y voyaient des tendances dangereuses, ont cherché à les combattre en soutenant que l'absolutisme seul peut les contenir, tout en satisfaisant ce qu'elles ont de légitime.

Madame de Staël, Benjamin Constant, Royer-Collard, Guizot, ont cherché à contenir ce mouvement par le libéralisme.

Tous ont échoué.

B. Ce qui reste de l'Œuvre de Royer-Collard

Par le fait que Royer-Collard a construit son système d'une façon plutôt philosophique et dogmatique, et qu'il a toujours ramené les questions étudiées par lui aux principes généraux, son œuvre a gardé une valeur durable.

D'abord il revient à Royer-Collard une part certaine dans l'organisation de notre système politique.

De plus ses théories ont encore aujourd'hui un intérêt actuel.

*
* *

L'influence exercée par Royer-Collard ne peut pas être déterminée d'une façon exacte. Il agissait sur l'opinion publique, s'attachait à l'éducation politique de la bour-

geoisie. Il créait des courants d'idées, provoquait des théories nouvelles.

Il a eu vis-à-vis de la nation le rôle d'un maître enseignant à ses disciples. On ne peut pas savoir quelles connaissances le maître a pu leur transmettre, mais il leur a donné une formation, une culture, il a éveillé en eux des curiosités, il leur a appris à s'intéresser à certaines questions.

Ainsi fut Royer-Collard développant chez les Français et surtout dans la classe moyenne, le goût de la participation aux affaires publiques, leur faisant comprendre l'importance de leurs droits individuels et quel respect ils pouvaient en exiger.

De cette influence d'ordre général, difficilement saisissable, il faut détacher la part qui revient à Royer-Collard dans l'organisation du gouvernement parlementaire et dans le développement des libertés individuelles.

M. Joseph Barthélemy, dans son « Introduction du régime parlementaire en France », a montré sa formation progressive sous la Restauration et la place qu'il faut y faire à Royer-Collard.

Celui-ci en fut, le plus souvent, l'auteur inconscient.

Car il se refusait à admettre la responsabilité des ministres devant la Chambre et il déniait à celle-ci le droit de parler au nom de la volonté nationale.

Mais, par ailleurs, il contribuait par chacune de ses interventions à renforcer le rôle et les attributions de la Chambre en particulier ses droits en matière financière. Il précisait les conditions de son fonctionnement. Aussi en 1830 la Chambre après plusieurs années d'exercice de fait du régime parlementaire se trouvait prête à l'exercer en droit.

Cette consécration, Royer-Collard contribua à la donner, quand il soutint contre Charles X les revendications de la Chambre. Il participa, au départ des Bourbons, avec lesquels disparaissaient aussi toute possibilité d'application de ses théories par lesquelles il avait empêché jusque là le reconnaissance du régime parlementaire.

L'influence qu'il a exercée sur le développement des

libertés individuelles est plus remarquable, il fut en cette matière un précurseur.

Il n'est pas entré à leur sujet dans des détails précis; il a peu étudié les conditions de leur réglementation, il s'est surtout attaché à mettre en relief les principes et à en faire comprendre l'importance.

Il voulait que dans une nation libre il y ait un système protecteur de droits individuels, ce que la Révolution n'avait pas réalisé après avoir supprimé les anciens cadres des libertés publiques.

Il voulait la reconnaissance légale de ces droits, l'organisation de la responsabilité de la puissance publique, le développement de l'autonomie de personnes morales qui apporteraient un contrepoids aux pouvoirs puissants d'un gouvernement centralisé. Comme en ce domaine, il commençait seulement à montrer le chemin, il n'a pas été complet dans ses théories, il n'a pas toujours vu juste.

C'est ainsi qu'il n'a pas prévu l'importance que prendraient les Associations, les Syndicats, la place du droit de réunion dans un régime de liberté.

Cherchant des institutions protectrices des libertés individuelles, il n'a pas soupçonné le rôle qu'exercera plus tard à ce sujet le Conseil d'Etat dont cependant il avait fait partie et il reconnaissait au contraire dans la Chambre « l'héritière des vieilles libertés de la France¹ ».

Royer-Collard verrait aujourd'hui une évolution profonde dans l'ordre des réformes qu'il réclamait.

Les diverses libertés individuelles ont reçu leurs consécutions dans les différentes lois qui ont réglementé leurs conditions d'exercice.

Les théories administratives de la responsabilité des personnes publiques et des fonctionnaires, ont été progressivement élaborées par le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits.

Un large mouvement de décentralisation donne à l'heure actuelle aux collectivités locales, une autonomie de plus en plus grande.

1. *Arch. parl.*, t. 36, p. 397.

Les personnes morales sont maintenant douées d'une capacité plus complète, telles les associations et les syndicats. Ce sont bien là des résistances, des pouvoirs limitateurs, tels que Royer-Collard les concevait.

A la base du développement de ces institutions de notre droit public se trouvent très souvent les interventions de Royer-Collard, qui a pressenti les réformes futures et a attiré l'attention sur leur importance.

Si les théories qu'il a émises à ce sujet, ne sont pas transportables tout d'une pièce, de son époque à la nôtre, si son système s'appliquait à une situation de la vie publique aujourd'hui disparue, ses doctrines conservent cependant encore un intérêt actuel et durable.

C'est parce que l'œuvre de Royer-Collard est surtout un exposé ou un rappel de principes généraux. Les oracles qu'il donnait volontiers rattachaient toujours la question discutée à un grand principe du droit, à des concepts philosophiques.

Les sujets qu'il traitait auront de tout temps, une valeur actuelle ainsi l'équilibre entre les pouvoirs et les libertés, l'organisation et la répartition des pouvoirs, les conditions d'exercice des droits individuels.

Ils ne se présentent pas toujours de la même façon, mais les mêmes règles établies d'après la raison dont se réclamait Royer-Collard, seront toujours applicables.

Ses contemporains s'étaient accoutumés depuis si longtemps à honorer son caractère et à recueillir ses principes qu'il était devenu presque classique, d'après Pasquier, « sur les questions qui tiennent à la haute morale alliée à la plus haute politique¹. »

Le philosophe politique, beaucoup plus que l'homme d'Etat, est à interroger dans Royer-Collard.

Il pose les principes généraux; s'il en déduit avec une logique parfois outrée les conséquences, il excelle du moins à donner le ton; il provoque l'esprit à la réflexion.

1. *Arch. parl.*, t. 15, p. 270.

On pourrait extraire de ses discours une foule de maximes qui ne suffiraient pas sans doute à diriger un gouvernement ou une société, mais qui, comme les anciennes devises, leur rappelleraient toujours un grand précepte ou un grand exemple :

« Il est le plus grand théoricien politique que nous ayons eu depuis Montesquieu », disait Gilardoni¹.

La réunion de toutes ses opinions peut former un véritable cours de politique constitutionnelle.

« Tant que vivra parmi nous le gouvernement constitutionnel, les discours de Royer-Collard en resteront le commentaire ineffaçable. Il a promulgué l'esprit de nos institutions, il a écrit la raison de nos lois². »

« Sa bonne vieille grammaire politique, comme les ouvrages de ce Port-Royal qu'il aimait tant, doit être consultée par nous avec attention et ne peut l'être qu'avec profit³. »

1. Gilardoni, *Royer-Collard*, p. 79.

2. Rémusat, *Eloge de Royer-Collard*, p. 29.

3. Faguet, *Politiques et moralistes*, p. 306.

CONCLUSION

Royer-Collard est un curieux exemple d'un philosophe, homme politique.

Il était un peu la réunion de deux contraires.

« Les politiques, a dit Rémusat, ont été rarement des philosophes; les philosophes ne sont pas toujours des sages. M. Royer-Collard a été un politique, un philosophe, un écrivain et un sage¹. »

C'est un tableau trop élogieux; Royer-Collard a pu réunir ces qualités; pas toutes au même degré cependant. Il a été plus un philosophe sage qu'un habile politique.

Lui-même a voulu sacrifier sa situation politique à celle d'un théoricien qui pouvait seulement aspirer, selon une comparaison de M. Joseph Barthélemy, au rôle de tambour battant la charge, qui ne décide jamais de la victoire.

Royer-Collard reste une grande figure de Français intègre et raisonnable, qui a pu traverser sans compromission les périodes les plus agitées de notre histoire et en voulant toujours servir la cause de la liberté à laquelle il avait dès le début de sa vie consacré son activité et son talent.

C'est pour elle qu'il est devenu successivement républicain et royaliste et qu'il a abandonné ensuite la dynastie à laquelle il s'était rallié.

Ce vrai Constituant avait partagé cet immense enthousiasme du bien public qui fut le principe du mouvement de 1789.

« On partit pour la Révolution, dit Rémusat, comme autrefois nos pères pour la croisade. »

1. Rémusat, *Eloge de Royer-Collard*, p. 3.

Royer-Collard au 18 fructidor n'était pas royaliste, il tenait à le dire; mais il le devint à la suite des actes illégaux dont il fut victime.

Il imagine alors de rendre à la société ce qui lui manquait de droit et de la tradition, et pour cela il ne craignit pas de remonter jusqu'au principe de la royauté héréditaire.

Avec Louis XVIII il voit l'occasion de réaliser ses conceptions.

Mais sitôt qu'il sent dans le gouvernement, auquel il est foncièrement dévoué, des tentatives de réaction, il n'hésite pas à l'abandonner, sachant même tout ce que lui fera perdre la Révolution de juillet.

Ces abandons et ces ralliements successifs, loin d'être une preuve de versatilité, prouvent son attachement absolu à la cause de la liberté, quelle que soit la forme du gouvernement qui lui est proposée.

Lavergne, commentant Royer-Collard explique cette continuité dans sa conduite.

« Le but de toute association politique, c'est le respect des personnes et des propriétés, la défense du faible contre le fort, c'est-à-dire la justice. Voilà le vrai principe, celui qui sert à juger tous les autres.

Le meilleur gouvernement n'est pas celui qui découle de telle ou telle doctrine, mais celui qui garantit le mieux aux gouvernés la sûreté des personnes et des propriétés. »

« Pour les uns le principe de l'ordre politique est dans la légitimité des rois; pour les autres dans la souveraineté des peuples. Ce ne sont pas là des principes, ce sont des moyens¹.

Ces appréciations traduisent parfaitement les convictions de Royer-Collard qui furent à la base de toute son activité politique.

La vie de ce philosophe doctrinaire a été celle d'un grand penseur. Elle reste un exemple de désintéressement et de fermeté d'une volonté.

L'étude de Royer-Collard nous laisse encore une autre leçon. Il nous a rappelé que le problème qui domine l'or-

1. Lavergne, *Royer-Collard orateur et politique*, p. 591.

ganisation d'un Etat est celui de l'établissement d'un régime de liberté.

Or la liberté, suivant Faguet, n'est et ne peut être autre chose « qu'un équilibre très difficile à atteindre et à maintenir et toujours menacé entre les diverses formes de despotisme¹. »

Cet équilibre des pouvoirs et des libertés était son principe et son problème, et il l'est encore aujourd'hui.

Royer-Collard nous a montré qu'ainsi la liberté n'était pas en soi un excès ni une cause de désordre.

Pour arriver à trouver le juste milieu, il faut s'inspirer des conditions du moment présent et les soumettre à de grands principes.

On peut se rattacher à une idée de droit naturel, de super-légalité.

Nous retrouvons ici cette ancienne notion de lois non écrites qui dominent la vie juridique des peuples, dont les auteurs grecs et latins affirmaient déjà l'existence.

Royer-Collard a ramené ces grands principes à la notion de la souveraineté de la raison. C'était risquer de se soumettre aux conceptions subjectives de sa propre raison.

Mais il était un homme cultivé et un caractère impartial.

Aussi les règles de droit qu'il a dégagées en s'interrogeant lui-même, gardent-elles pour nous la valeur d'un témoignage sincère sur des questions toujours actuelles.

1. Faguet, *Politiques et moralistes*, p. 306.

Vu,
le Doyen,
H. BERTHELEMY

Vu, bon à imprimer :
Le Président de Thèse,
Louis ROLLAND

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY

BIBLIOGRAPHIE

Nous remercions M. Paul Matter, Procureur général près la Cour de cassation, Membre de l'Institut, d'avoir bien voulu nous aider dans la consultation des intéressants documents que la bibliothèque de l'Institut possède, sur Royer-Collard, et dont nous nous sommes largement inspiré.

I

REPERTOIRES BIOGRAPHIQUES ET BIBLIOGRAPHIQUES

Braun. — *Nouvelle biographie des députés ou statistique de la Chambre de 1814 à 1829.*

Brière et Caron. — *Répertoire méthodique de l'Histoire moderne et contemporaine.*

Caron. — *Bibliographie des travaux publiés sur l'Histoire de France de 1866 à 1897.*

A. Descubes. — *Nouveau dictionnaire.*

Firmin-Didot. — *Nouvelle biographie générale.*

Michaud. — *Biographie universelle.*

Querard. — *La France littéraire.*

II

ŒUVRES DE ROYER-COLLARD.

Archives parlementaires.

Moniteur, réimpression et tables.

Moniteur universel.

Ces collections contenant les débats parlementaires de la Restauration comprennent la plupart des discours de Royer-Collard.

ROYER-COLLARD :

- *Adresse de la section de la Fraternité à la Convention Nationale*, Paris 1792, in-octavo.
- *Lettre d'un cultivateur à M. Debranges sur les réquisitions*. Sompuis, 8 vendémiaire an V, in-4°.
- *Conseil des Cinq Cents, Opinion de Royer-Collard sur les cultes et sur leurs ministres*, Séance du 26 thermidor, an V, Paris, Thermidor, an V, in-8°.
- *Opinions sur la loi de haute police*, Paris, 1815, in-8°.
- *Opinions de Royer-Collard sur les élections* :
 - 1° *Séance du 12 février 1816*, Paris, in-8°.
 - 2° *Séance du 17 mai 1820*, Grenoble, in-8°.
- *Sur la liberté individuelle*, Paris, 1817, in-8°.
- *Nécessité du jury pour la répression des délits de presse*, Paris, 1817, in-8°.
- *Etablissement de 12 nouveaux évêchés*, Paris 1821, in-fol.
- *Extrait de son discours du 22 janvier 1822*. Le Mans, in-8°.
- *Proposition de traduire à la barre de la Chambre le Procureur Général de Poitiers*, Paris 1822, in-8°.
- *Emprunt de 100 millions*, Paris 1823, in-8°.
- *Projet relatif à la loi sur le sacrilège*, Paris 1825, in-8°.
- *Discours prononcé sur la tombe de Camille Jordan*, Paris 1826, in-8°.
- *La police de la presse*, Paris 1827, in-8°.
- *Lettre à M. Huot*, Neufchâteau 1828, in-8°.
- *Lettres et billets du prince de Talleyrand et de M. Royer-Collard avec une introduction par Paul Royer-Collard*. (Mélanges publiés par la Société des bibliophiles). Paris 1903.
- *Lettres de Royer-Collard publiées par Paul Royer-Collard*, Société des sciences et arts de Vitry-le-François, 1904.
- Reid.** — *Œuvres complètes publiées par Jouffroy avec fragments de Royer-Collard*, Paris 1829 à 1836, 6 vol. in-8°.
- Schimberg.** — *Fragments philosophiques de Royer-Collard*, Paris 1913, in-8°.
- Royer-Collard.** — *Documents conservés à la bibliothèque de l'Institut* (La bibliothèque de l'Institut possède un fonds très utile sur Royer-Collard qui comprend notamment des lettres autographes ou copies de lettres envoyées par Royer-Collard et des lettres

reques par lui de personnalités telles que : Barante, Decazes, Molé, Talleyrand, Tocqueville.).

III

OUVRAGES SUR ROYER-COLLARD ET TEMOIGNAGES DE SES CONTEMPORAINS

- Barante (de).** — *Etudes historiques et biographiques*, Paris 1857, 2 vol. in-8°.
- *Etudes littéraires et historiques*, Paris 1858, 2 vol. in-8°.
- *Royer-Collard*, Paris 1863, in-8°.
- *Souvenirs (1782-1866) publiés par son petit-fils, Claude de Barante*, Paris, 1890-1901, 8 vol. in-8°.
- *Vie politique de Royer-Collard*, Paris 1861, 2 vol. in-18.
- Baudrillart (Henri).** — *Publicistes modernes : Royer-Collard*, Paris, Didier, 1863.
- Beugnot.** — *Mémoires (publiés par son petit-fils)*, Paris 1889. in-8°.
- Bonald (de).** — *Œuvres*, Paris 1859, 3 vol. in-8°.
- Broglie (Duchesse de).** — *Lettres (1814-1838) publiées par son fils le duc de Broglie*, Paris 1896, in-18.
- Cassou (Charles).** — *Royer-Collard*, Paris 1846, in-8°.
- Chateaubriand.** — *La monarchie selon la Charte*, Bruxelles 1816, in-8°.
- *Réflexions politiques*, Paris 1814, in-8°.
- Clot (Louis).** — *Royer-Collard. La vérité biographique*, Paris 1857, in-8°.
- Benjamin-Constant.** — *Cours de politique constitutionnelle*, Paris 1861, 2 vol. in-8°.
- Cormenin (de) (pseud. Timon).** — *Livre des Orateurs*, Paris 1869, 2 vol. in-8°.
- Faguet.** — *Politiques et moralistes du xix^e siècle. 1^{re} série : Royer-Collard*, Paris 1891, in-18.
- Ferrand.** — *Mémoires publiés par le vicomte de Broc. Collection de la Société d'histoire contemporaine*, tome 13, Paris 1897, in-8°.
- Fievéé.** — *Histoire de la session de 1815*, Paris 1816, in-8°.

- Garsonnet.** — *Royer-Collard*, Paris 1877, in-12.
 — *Royer-Collard et la décentralisation*, Paris, 1877, in-12.
- Gilardoni (Camillo).** — *Royer-Collard*, Vitry-le-François, 1894, in-16.
- Guizot.** — *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, Paris 1816, in-8°.
 — *Histoire des Origines du gouvernement représentatif*, Paris 1880, 2 vol. in-16.
 — *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Paris 1858, 1867.
- Hatzfeld (Adolphe).** — *Royer-Collard et Spuller* (Extrait du *Correspondant*). Paris 1896, in-8°.
- Hyde de Neuville.** — *Mémoires et souvenirs* (publiés par la *Vesle de Bardonnnet*). Paris, 1880 à 1892; 5 vol. in-8°.
- Lacour-Gayet.** — *Correspondance de Talleyrand et de Royer-Collard*, Paris 1927, in-8°.
- Laski (Harold).** — *Authority in the modern state* (le chapitre 4 est consacré à *Royer-Collard*). Newhaven 1927, in-8°.
- Lisle.** — *Royer-Collard*, Paris 1893, in-8°.
- Malebouche.** — *Du système des doctrinaires*, Paris, 1831, in-8°.
- Mennesson.** — *Eloge de Royer-Collard* (discours prononcé à l'ouverture de la conférence des avocats). Paris 1876, in-8°.
- Montlosier.** — 1° *de la monarchie française*, Paris 1817, in-8°.
 2° *de la monarchie française depuis la 2^e Restauration jusqu'à la fin de 1816*, Paris 1818 in-8°.
 3° *de la monarchie française au 1^{er} janvier 1821*, Paris 1821, 2 vol. in-8°.
 4° *de la monarchie française au 1^{er} mars 1822*, Paris 1822, in-8°.
 5° *de la monarchie française au 1^{er} janvier 1824*, Paris 1824, in-8°.
- Moreau.** — *Royer-Collard et la Restauration* (Extrait du *Correspondant*), Paris 1859, in-8°.
- Nesmes-Desmarets (de).** — *Doctrines politiques de Royer-Collard*, Montpellier 1908.
- Pasquier.** — *Histoire de mon temps* (Mémoire publié par *Audifret Pasquier*), Paris 1814 à 1895, 6 vol. in-8°.
- Philippe.** — *Royer-Collard, sa vie politique, sa vie privée, sa famille*, Paris 1857, in-8°.

- Remusat (de).** — *Eloge de Royer-Collard (discours de M. de Rémusat à l'Académie française)*. Paris 1847.
 — *La politique libérale*, Paris 1860, in-8°.
- Royer-Collard.** — *Il y a à la Bibliothèque Nationale plusieurs publications anonymes éditées à propos des différentes candidatures de Royer-Collard.*
 1° *Aux électeurs lyonnais de l'arrondissement du Midi de Lyon*, Lyon 1827, in-8°.
 2° *Avis*, Lyon 1827, in-8°.
 3° *Extrait des communes (courrier des électeurs du 7 juin 1831)*, Paris 1831, in-4°.
- Rcys (de).** — *Vie politique de Royer-Collard. A propos du livre de Barante*. Paris 1854, in-8°.
- Salaberry.** — *Souvenirs politiques du Comte de Salaberry sur la Restauration de 1820 à 1830, publiés par son petit-fils* (publication de la Société d'histoire contemporaine) tomes 23 et 25. Paris 1900, 2 vol. in-8°.
- Spuller.** — *Royer-Collard*, Paris 1895, in-16.
- Tchernoff.** — *Le parti républicain sous la Monarchie de Juillet*, Paris 1901, in-8°.
- Villèle (de).** — *Mémoires et correspondances*, Paris 1888 à 90, 5 vol. in-8°.
 — *Maximes et pensées politiques*, Paris 1826, in-8°.
- Vingtain.** — *Etude sur la vie politique de Royer-Collard (Extrait du Correspondant)*, Paris 1857, in-8°.
 — *Vie publique de Royer-Collard. Etudes parlementaires, préface du duc de Broglie*. Paris 1858, in-18.
- Vitrolles (de).** — *Mémoires et relations politiques publiés par Eugène Forgues*, Paris 1884, 3 vol. in-8°.

IV

ARTICLES DE REVUES

Correspondant

- Lacombe (Ch.).** — *A propos du livre de de Barante*, Nouvelle série, tome 23, 1863.
- Lanzac (de) Laborie (de).** — *Les passions politiques sous la Restauration*. 1900.

Polybiblion

Grandmaison (de) (Geoffroy). — *Royer-Collard* 1895, tome 74.

Revue-Bleue

Audebran. — *Camées et croquis* 1890, tome 46.

Franck. — *Royer-Collard*, 1868 à 1869.

Villemain. — *La jeunesse de Royer-Collard* 1882, tome 29 (Publié par Geneviève Villemain).

Revue des deux Mondes.

Garnier. — *Philosophes et publicistes contemporains. Royer-Collard*, 1851.

Remusat (de). — *De l'esprit de réaction : Royer-Collard et de Tocqueville*. 1861.

Lavergne (de). — *Royer-Collard orateur et politique*, 1861.

Guizot. — *De Barante*, 1867.

Faguet. — *Royer-Collard*, 1890.

Paillet. — *Les cours prévôtales*, 1911.

Lanzac de Laborie (de). — *L'amitié de Tocqueville et de Royer-Collard*, 1930.

Revue Historique

Richelieu (de). — *Fragments d'auto-biographie (communiqués par le baron Mounier)*, 1819 à 1821, tome 37.

Monod. — *Compte rendu sur le livre de Faguet : Politiques e moralistes*, tome 46.

V

OUVRAGES GENERAUX

Barthelemy (Joseph). — *Le Gouvernement de la France*, Paris 1919, in-12.

— *Introduction du régime parlementaire en France*, Paris 1904.

Barthelemy (Joseph) et Duez (Paul). — *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*, Paris 1933, in-8°.

- Bonnefon.** — *Le Régime parlementaire sous la Restauration*, Paris 1905, in-8°.
- Carné (de).** — *Etude sur l'histoire du gouvernement représentatif en France de 1789 à 1848*, Paris 1855, 2 vol. in-8°.
- Deslandres (Maurice).** — *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870. 1° de 1789 à 1815, 2° de 1815 à 1870* Paris 1932, in-8°.
- Duguit.** — *Traité de Droit constitutionnel*, Paris 1923, 4 vol. in-8°.
— *Etudes de droit public : l'Etat*, Paris 1901-1902, 2 vol. in-8°
- Duguit et Monnier.** — *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris 1925, in-16.
- Duvergier de Hauranne.** — *Histoire du gouvernement parlementaire en France 1814-1830*, Paris 1857 à 1871, 10 vol. in-8°.
- Esmein.** — *Eléments de droit constitutionnel*. Huitième édition revue par Nezard, Paris 1927, 2 vol. in-8°.
- Grimaud.** — *Histoire de la liberté de l'enseignement en France*, Grenoble 1898, in-8°.
- Hamel.** — *Histoire de la Restauration*, Paris 1887-1888, 2 vol. in-8°.
- Hatin.** — *Histoire politique et littéraire de la presse en France* (tome VIII). Paris 1859 à 61, 8 vol. in-8°.
- Hauriou (Maurice).** — *Etudes constitutionnelles. La souveraineté nationale*, Paris 1912, in-8°.
— *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1929, in-8°.
— *Principes de droit public*, Paris 1916, in-8°.
- Lavisse.** — *Histoire de la France contemporaine. La Restauration, la Monarchie de Juillet* (tome IV et V par M. S. Charlety).
- Madelin (Louis).** — *La Révolution*, Paris 1922.
- Michel (Henry).** — *L'idée de l'Etat*, Paris 1896, in-8°.
- Michon.** — *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris 1905, in-8°.
- Nettement.** — *Histoire de la Restauration*, Paris 1860 à 1872, 8 vol. in-8°.
- Riancey (de).** — *Histoire critique et législative de l'Instruction publique et de la liberté de l'enseignement en France*, Paris 1844, 2 vol. in-8°.
- Rolland (Louis).** — *Précis de droit administratif*, Paris 1932.

- Roux.** — *Le pouvoir constituant sous la Restauration*, Paris 1908, in-8°.
- Roux** (de). — *La Restauration. Les grandes études historiques*. Paris 1930, in-16.
- Seignobos.** — *Histoire politique de l'Europe contemporaine. Evolution des partis et des formes politiques 1814-1896* (Cette histoire a été continuée pour la période postérieure dans une nouvelle édition de 2 vol.) Paris 1897, in-8°.
- Simon.** — *Elaboration de la charte de 1814*, Paris 1906, in-8°.
- Thureau-Dangin** (Paul). — *Histoire de la Monarchie de Juillet*. Paris 1892, in-8°, 7 vol.
- *Le parti libéral sous la Restauration*, Paris 1876, in-8°.
- *Royalistes et républicains*, Paris 1888, in-18.
- Vaulabelle.** — *Histoire de deux Restaurations*, Paris 1868, 8 vol. in-8°.
- Weil** (Georges Denis). — *Les élections législatives depuis 1789. Histoire de la législation et des mœurs*, Paris 1895, in-18.
-

TABLE DES MATIÈRES

PREMIERE PARTIE

ROYER-COLLARD ET SON EPOQUE

CHAPITRE PREMIER. — VIE DE ROYER-COLLARD.....	1
A) Les principaux épisodes de sa vie.....	3
B) Les circonstances qui ont exercé sur Royer-Collard une influence particulière.....	10
CHAPITRE II. — LE MILIEU POLITIQUE.....	15
A) Élection en 1815.....	15
B) Royer-Collard et le parti doctrinaire.....	23

DEUXIEME PARTIE

LE SYSTEME POLITIQUE DE ROYER-COLLARD

CHAPITRE PREMIER. — LA CHARTE DE 1814 ET LA THÉORIE DU POUVOIR.....	29
A) La Charte.....	29
B) Royer-Collard et la Charte.....	32
C) La notion de souveraineté.....	35
CHAPITRE II. — La répartition des pouvoirs.....	43
Titre I. — L'organisation des pouvoirs.....	43
A) Pouvoir exécutif.....	43
1° Pouvoir royal.....	43
2° Ministres.....	45
B) Pouvoir législatif.....	49
1° Théorie de la représentation des intérêts.....	50
2° Les organismes représentatifs.....	56
a) Chambre des députés.....	56
b) Chambre des Pairs.....	63
Titre II. — Les rapports entre les Chambres et le Gouvernement.....	68
A) Attributions des Chambres.....	68
B) Royer-Collard et le Gouvernement parlementaire.....	77

CHAPITRE III. — LES LIBERTÉS PUBLIQUES	82
Nature des libertés individuelles	82
<i>Titre I. — Égalité civile.</i>	85
A) Égalité entre les diverses classes sociales.....	85
B) Les conséquences du principe.....	89
<i>Titre II. — Libertés individuelles</i>	92
A) Droits propres à l'individu	93
B) Libertés dont l'exercice suppose une organisation.....	96
I. Presse	96
II. Enseignement	106
III. Cultes	111
C) Institutions protectrices des droits individuels	117

TROISIÈME PARTIE

VALEUR DU SYSTÈME

CHAPITRE PREMIER. — VALEUR DE L'HOMME POLITIQUE.....	125
A) Floquence.....	125
B) Caractère	129
CHAPITRE II. — APPRÉCIATION DE SES THÉORIES.....	133
A) Critiques faites à l'œuvre de Royer-Collard.....	133
B) Valeur de l'œuvre	136
CHAPITRE III. — PORTÉE DE L'ŒUVRE DE ROYER-COLLARD.....	142
A) Influence exercée par les doctrines de Royer-Collard à son époque	142
B) Ce qui reste de l'œuvre de Royer-Collard.....	148
CONCLUSION	153
BIBLIOGRAPHIE	157



BORDEAUX. — IMPRIMERIE J. BIERE, 18-20-22, rue du Peugue. — 1933.

